Prof. GAETANO MOSCA

# APPUNTI
## DI
# Diritto Costituzionale

ESTRATTO DALLA

**Enciclopedia Giuridica Italiana**

MILANO
SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA
*Via Kramer, 4 A - Gall. De Cristoforis, 54-55*
1908

# PUBBLICAZIONI VARIE

ANDREIS V. — *Esercizio arbitrario di ragioni* . . L. 2 —
ANDREOTTI A. — *Corpo di reato e confisca* . . » 1 —
— *Camera di consiglio in materia penale* . . . » 2 —
— *Inamovibilità dei magistrati* . . . . . » 1 —
— *Azione penale* . . . . . . . . . . » 2 —
APICELLA G. — *La rivendita in danno* . . . » 3 —
ASTUNI D. — *Enti ecclesiastici* . . . . . . » 1 —
BARSOTTI A. — *La verificazione delle scritture nel processo civile* . . . . . . . . . . » 1 —
BAVIERA G. — *I feziali e il diritto feziale* . . . » 4 —
— *Offerta al pubblico* . . . . . . . . . » 4 —
BELOTTI B. — *Le « campane »* Studio di diritto ecclesiastico . . . . . . . . . . . » 1 —
BENINI R. — *Importazione ed esportazione* . . » 1 —
BERTOLA E. — *Corruzione di pubblici ufficiali* . . » 1 —
BETOCCHI C. — *Apertura di credito* . . . . » 2 —
BIANCHINI C. — *Riparazione pecuniaria* . . . » 1 —
— *Ricettazione* . . . . . . . . . . » 1 —
BINDA C. — *Missione della medicina legale* . . » 1 —
BO F. — *Del procedimento in camera di consiglio.* Secondo il libro III, del Cod. di proc. civile . . » 6 —
BOGIANCHINO T. — *Del rinvio nel diritto internazionale privato* . . . . . . . . . . . » 1 —
BOTTONI C. — *Credito fondiario* . . . . . . » 2 —
— *Credito agrario* . . . . . . . . . » 2 —
BOZZONI R. — *Expilatae hereditatis crimen* . . » 1 —
— *Expromissio* . . . . . . . . . . . » 1 —
BUGNI E. — *Le esposizioni nell'economia e nel diritto* » 5 —
CANTÙ G. M. — *Canti in pubblico* . . . . . » 1 —
— *Candidato* . . . . . . . . . . . » 1 —
— *Frode al commercio* . . . . . . . . » 2 —
— » *penale* . . . . . . . . . . » 2 —
CARBONI G. — *Dell'esecuzione in materia penale* . » 4 —
CARLETTI T. — *Autore* . . . . . . . . » 1 —
CAVAGLIERI A. — *Frontiere* . . . . . . » 2 —
CAVAGLIERI G. — *Cassa comunale* . . . . . » 1 —
— *Rimpatrio di indigenti* . . . . . . . » 1 —
CAVAGNARI C. — *L'Emancipazione* . . . . . » 2 —
CERVI G. — *Revoca dei diritti reali* . . . . » 1 —
CICCAGLIONE E. — *Del prestito a cambio marittimo* . » 2 —
CLERICI O. — *Azione « aversi oneris »* . . . » 1 —
COGNETTI DE MARTIIS R. - *La figura giuridica del Cancelliere* . . . . . . . . . . . . » 3 —
— *L'interesse ad agire* . . . . . . . . » 1 —
CONTUZZI F. P. — *Associazione della Croce Rossa* . » 2 —
— *La Convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864 studiata nelle sue origini e nel suo sviluppo sino alla Convenzione dell'Aja del 29 luglio 1899* . . . » 2 —

All'amico Gaetano
Salvemini —
Ricordo di G. Mosca

APPUNTI DI DIRITTO COSTITUZIONALE

Prof. **GAETANO MOSCA**

APPUNTI

DI

# Diritto Costituzionale

ESTRATTO DALLA

**Enciclopedia Giuridica Italiana**

MILANO

SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA

*Via Kramer, 4 A - Gall. De Cristoforis, 54-55*

1908

## INDICE-SOMMARIO

PARTE I. — **La genesi delle costituzioni moderne.**

BIBLIOGRAFIA.

Casanova, *Lezioni di diritto costituzionale*, Firenze, 1875. — Fischel, *Storia costituzionale dell'Inghilterra*, traduzione italiana, Milano, 1878. — Paternostro, *Diritto costituzionale teorico, pratico e comparato*, Napoli, 1879. — Thonissen, *La constitution de la Belgique annotée*, Bruxelles, 1879. — Gneist, *Der Rechtstaat*, Berlin, 1879. — Id., *Das englische Parlement*, Berlin, 1886. — Palma, *Corso di diritto costituzionale*, Torino, Pellas, 1880. — Id., *Questioni costituzionali*, Firenze, Pellas, 1880. — Brunialti, *Guida allo studio del diritto costituzionale*, Torino, 1882. — Bonasi, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri pubblici funzionari*, Bologna, 1884. — Mancini e Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887. — Dicey, *Introduction to the study of the Law of the constitution*, London, 1889. — Maiorana, *La rivoluzione francese e la sua influenza costituzionale*, Catania, 1889. — Minguzzi, *I limiti delle attività avverse alla costituzione nello stato rappresentativo*, Bologna, 1891. — Todd, *On parliamentary government in England*, London, 1889. — Anson, *The law and customs of the constitutions*, Oxford, 1892. — Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Freiburg, 1892. — Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1894. — Miceli, *Diritto costituzionale*, Milano, Società editrice libraria, 1898. — Bertolini, *Il governo locale inglese*, Torino, Bocca, 1899. — Jellinek, *Das Recht des modernen Staates*, Berlin, 1900. — Duguit, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Paris, Fontemoing, 1901. — Arcoleo, *Corso di diritto costituzionale*, Torino, Bocca, 1902. — Esmein, *Elements de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Larose, 1903. — Zanichelli, *Questioni di diritto costituzionale e di politica*, Bologna, 1887.

---

## PARTE I.

### LA GENESI DELLE COSTITUZIONI MODERNE.

**SOMMARIO.**

**1. Cenni storici sulla scienza del diritto costituzionale.**
**2. Definizione dello Stato e della sovranità.**
**3. Condizioni sociali che prepararono il regime rappresentativo.**
**4. Dottrine politiche che integrano l'azione delle condizioni sociali.**
**5. La costituzione inglese e sua importanza come modello di tutte le costituzioni moderne. — Sue origini.**
**6. Ordinamenti politici ed amministrativi dell'Inghilterra fino all'inizio del secolo decimosettimo.**
**7. La prima rivoluzione inglese. — La restaurazione e l'*habeas corpus*.**
**8. La seconda rivoluzione inglese. — Il secondo atto dei diritti e l'atto di stabilimento. — Ulteriore svolgimento della costituzione inglese nel secolo decimottavo.**

1. La scienza delle costituzioni, altrimenti detta Politica, ossia lo studio delle leggi che regolano gli ordinamenti politici delle società umane, attirò fin dall'antichità classica l'attenzione delle menti superiori. Il primo classico trattato sull'argomento è la *Politica* di Aristotile, ma già Platone se ne era lungamente occupato e tanto negli scritti di questo filosofo quanto in quelli dello Stagirita sono frequenti le allusioni a scrittori precedenti che

avevano coltivato gli stessi studi ed a concetti sull'argomento trattato, i quali dovevano riuscire familiari alle persone colte d'allora.

Ad ogni modo Platone e sopratutto Aristotile possono essere riguardati come i padri della Politica considerata come scienza, perchè alcune linee fondamentali tracciate da questi scrittori, come ad esempio la classificazione dei governi in monarchie, aristocrazie e democrazie, sono rimaste in quasi tutti i sistemi politici che furono successivamente formulati fino quasi ai giorni nostri.

Dopo gli scrittori menzionati si occuparono di Politica nell'antichità Polibio e Cicerone. Può sembrare strano a prima vista che Roma antica non ci abbia lasciato alcuna trattazione sistematica di diritto pubblico, ma bisogna ricordare che l'applicazione di criteri strettamente giuridici ai vari istituti di diritto privato avvenne soltanto nei primi secoli dell'impero, quando tutti i poteri tendevano più o meno a concentrarsi di fatto nel principe che rappresentava la sovranità e la maestà del popolo romano. Tali essendo le condizioni della vita pubblica si comprende agevolmente come mancasse il sostrato e quasi la materia prima per la creazione di una scienza giuridica che avesse qualche analogia col nostro diritto costituzionale.

Nei Santi Padri non mancano le concessioni politiche, nelle quali le dottrine della classica antichità sono amalgamate con i precetti evangelici. Nel nono secolo troviamo poi i primi accenni ai limiti che l'autorità del sovrano non avrebbe potuto legittimamente oltrepassare di fronte alla Chiesa ed anche di fronte ai grandi vassalli, i quali che venivano considerati come i capi naturali del popolo.

È da notare che le stesse concezioni ritornano nel secolo undecimo e nei successivi. Poichè è vero che la grande contesa fra la Chiesa e lo Stato è quella che allora principalmente preoccupa quasi

tutti gli scrittori politici, ma essa dava appunto occasione di esaminare le varie forme di regime politico e di discutere i limiti dell'autorità dei principi. Ed è pure da tener presente che la forma dello Stato medioevale, il quale può essere considerato come una confederazione di piccole sovranità locali, baronie e comuni, sotto un capo supremo che assumeva il titolo di re, e la stessa confusione fra la proprietà privata della terra e l'esercizio dei poteri politici sugli abitanti della terra stessa, che fu pure una delle concezioni caratteristiche dell'età di mezzo, contribuirono potentemente a far nascere e ad imprimere nelle menti l'idea che i rapporti fra sovrano e sudditi avessero avuto origine da un contratto e fossero perciò suscettibili di venire regolati con norme giuridiche e con criteri tratti dal diritto privato.

Malgrado ciò, in quasi tutti gli scrittori politici medioevali, fra i quali devono essere singolarmente ricordati S. Tommaso d'Aquino e Marsilio da Padova, ed anche in quelli dei primi secoli dell'êra moderna l'indagine sulla natura dello Stato e sulla natura e lo scopo dei rapporti fra governanti e governati prevale sempre sulla minuta analisi giuridica dei rapporti stessi. Gli scrittori accennati erano in sostanza più filosofi del diritto pubblico, o come ora si direbbe sociologi, anzichè giuristi, sicchè studiavano più la scienza delle costituzioni anzichè il diritto costituzionale. Nè l'attività degli scrittori i quali nel secolo decimosettimo propugnarono teorie favorevoli all'assolutismo regio allora prevalente nel continente europeo potea rivolgersi verso la creazione o lo svolgimento di un diritto pubblico interno. Poichè è nell'essenza stessa della dottrina assolutista, che fu basata da Hobbes su calcoli di umana convenienza e da Bossuet sulla presunta volontà divina,

il negare in ogni caso quasi ogni diritto ai sudditi di fronte al monarca.

Piuttosto si sarebbe potuto aspettare che un vero diritto pubblico interno si fosse sviluppato nel secolo decimottavo in Inghilterra, dove in quell'epoca la vecchia costituzione feudale si era già in parte trasformata e sempre più si veniva trasformando in una costituzione moderna.

Se ciò non avvenne, o almeno avvenne in misura molto limitata, il fatto va spiegato colla natura essenzialmente pratica, aliena dalla creazione delle grandi teorie e dalle complicate costruzioni giuridiche, della mentalità inglese durante il secolo XVIII. In quell'epoca i giureconsulti inglesi si contentarono in generale di interpretare letteralmente i testi costituzionali e di conoscere e applicare esattamente i procedimenti e le consuetudini che quei testi chiarivano e completavano. Nondimeno non bisogna dimenticare il Locké, che sullo scorcio del secolo decimottavo creò una vera teoria che spiega e giustifica la limitazione dei poteri regii, e si deve tenere presente che dallo studio pratico della costituzione inglese il Montesquieu trasse gli elementi per costruire la sua dottrina sulla necessità di affidare ad organi diversi i diversi poteri dello Stato; dottrina che ebbe subito una larga diffusione anche in Inghilterra, poichè dimostrava la intima connessione che vi è fra questa divisione ed il rispetto dei diritti individuali dei cittadini.

Ad ogni modo è certo che il moderno diritto costituzionale, sebbene si sia largamente valso degli studi di storia costituzionale inglese, è nato e si è formato nel continente europeo e segnatamente in Francia, in Germania ed in Italia, dopo che in questi paesi cadde l'antico regime assoluto e furono adottate le diverse forme di regime rappresentativo. In Germania ha preso il nome di diritto di

Stato e tende a riunire in unico insegnamento tutta la materia del diritto pubblico interno, la quale in Francia ed in Italia è in parte attribuita al diritto amministrativo.

Nei paesi dove l'insegnamento del diritto costituzionale è distinto da quello del diritto amministrativo alla prima fra le due materie menzionate è riserbato lo studio degli organi principali dello Stato, ossia dei tre poteri fondamentali, legislativo, esecutivo e giudiziario, della loro organizzazione, dei loro reciproci rapporti ed inoltre lo studio di alcuni dei rapporti fra lo Stato ed i privati cittadini e le associazioni di privati cittadini. Sono state perciò acquisite al diritto costituzionale anche tutte le questioni concernenti le libertà di opinione, di stampa, di religione, d'insegnamento ed altre ancora che si riferiscono all'inviolabilità delle persone e delle proprietà.

Compreso entro queste linee fondamentali l'insegnamento del diritto costituzionale cominciò a svolgersi in Francia quando in questo paese, caduto Napoleone, si affermò il sistema monarchico-rappresentativo e prese il carattere di disciplina a sè, che facea parte integrale della facoltà giuridica, sotto la monarchia di luglio quando a titolare della cattedra di diritto costituzionale fu assunto a Parigi l'italiano Pellegrino Rossi.

A dir vero cattedre di diritto costituzionale erano state già stabilite nelle repubbliche italiane sorte dopo l'invasione francese del 1796, ma presto furono soppresse nè lasciarono importante traccia nella storia della scienza. Risorsero invece vigorosamente in Italia gli studi di diritto costituzionale prima a Torino, dopo il 1848, e poi in tutte le altre università dopo compiuta l'unità nazionale.

È naturale poi che essendo il diritto costituzionale una scienza, se non del tutto nuova certo recentemente ricostituita sopra nuove basi, si di-

sputi ancora sui metodi che nella sua trattazione si dovrebbero preferire.

Ora i metodi attualmente seguiti nella trattazione della materia son due: quello storico politico prevalente in Inghilterra, in America, in Francia e l'altro più direttamente giuridico del quale i capiscuola sono in Germania.

In Italia prevalse dapprincipio il primo che ebbe degli illustri cultori nel Casanova, nel Palma ed in altri valenti scrittori.

Poi, circa quindici anni fa, l'Orlando si affermò come strenuo sostenitore del metodo giuridico ed alla stessa scuola appartengono fra gli altri il Rossi ed il Romano, mentre d'altra parte sono continuatori del metodo storico politico, più o meno contemperato con elementi giuridici, l'Arcoleo, il Brunialti, il Minguzzi, il Majorana, lo Zanichelli, il Morelli, il Pierantoni, il Vacchelli, il Miceli, il Chimienti ed altri ancora.

Non è qui il caso di fare una esposizione critica dei due sistemi. Dirò quindi soltanto che i seguaci del metodo che si può chiamare tedesco, partendo dal concetto che lo Stato ebbe origine da un atto giuridico vorrebbero applicare al diritto costituzionale i sistemi di rigida deduzione logica che sono praticati nel diritto privato, introducendo anche nella disciplina di cui trattiamo quelle definizioni rigorose delle varie figure giuridiche alle quali il diritto romano ci ha abituato.

Mentre i sostenitori del metodo storico-politico, partendo dal concetto che lo Stato è un fatto naturale anteriore alla creazione del diritto, insistono sopratutto nello esame dei rapporti fra le condizioni sociali e le forme politiche.

Essi quindi studiano a preferenza il processo storico e dottrinale mercè il quale si è attuato il moderno regime rappresentativo, ne considerano il pratico funzionamento e scrutano quale sia l'indi-

rizzo e la interpetrazione delle istituzioni vigenti che meglio valga ad assicurare la maggior somma possibile di benessere e di giustizia sociale. In sostanza mentre gli ascritti alla scuola giuridica mirano sopratutto a sottrarne il diritto costituzionale alle pressioni dei partiti, ossia delle varie correnti e forze politiche, facendone una pura scienza giuridica, i seguaci dell'altra scuola, non ammettendo che a tanto si possa mai giungere, si sforzano di ottenere il migliore equilibrio giuridico di queste forze che riuscirà possibile di attuare mercè la presente forma di governo rappresentativo.

Praticamente poi l'insegnamento della disciplina si fa dagli uni e dagli altri in modo se non identico certo abbastanza analogo. Tutti i professori italiani di diritto costituzionale applicano infatti i criteri giuridici all'interpetrazione di quelle leggi con le quali la pubblica potestà limita e disciplina la sua azione di fronte ai privati cittadini e quasi tutti assurgono a considerazioni di politica scientifica, quando si tratta di spiegare le ragioni ed il perchè della pluralità dei pubblici poteri e dei limiti che ad ognuno di essi vengono dalla costituzione imposti. Le quali considerazioni riescono tanto più opportune per il fatto che in Italia non ci è quasi alcun insegnamento di scienza politica o scienza delle costituzioni.

**2.** Lo studio del diritto pubblico in genere e del diritto costituzionale in ispecie richiede anzitutto la definizione esatta di certi concetti che, per quanto non nuovi, non hanno acquistato ancora un significato preciso e determinato e nello stesso tempo accolto da tutti.

Il concetto di Stato, che è il più fondamentale di tutti, venne ad esempio elaborato fin dalla classica antichità e corrisponde a ciò che i greci chiamavano πόλις, ed i romani *respublica*. Eppure

anche oggi si disputa sulla origine e la natura dello Stato.

Fra tutte le definizioni dello Stato la migliore mi sembra quella che lo fa consistere nella organizzazione politica e giuridica di un popolo entro un determinato territorio, ma anche essa ha bisogno di spiegazioni e commenti.

Quando si dice infatti organizzazione politica di un popolo, s'intende quella di tutti gli elementi che dirigono politicamente un popolo ossia esercitano funzioni statuali. Nello Stato moderno perciò vanno compresi non solo tutti i pubblici funzionari, tenendo conto pure di quelli fra costoro che non sono pubblici impiegati, ma anche i membri del Parlamento ed i consiglieri provinciali e comunali; e perfino gli elettori politici e comunali, quando sono convocati nei comizi, esercitano funzioni statuali e perciò fanno parte dello Stato.

Ma per quanto in una organizzazione statuale democratica lo Stato possa comprendere, almeno giuridicamente dappoichè in fatto le cose vanno diversamente, la parte maggiore della società, pure questa non si confonde mai intieramente collo Stato. Perchè anche nei paesi dove vige il suffragio universale vi sono molti individui che pur fanno parte del sociale consorzio, come le donne, i minorenni e coloro che per condanne sono esclusi dal suffragio, i quali in nessun caso partecipano alle funzioni politiche o statuali.

Ma se lo Stato non è la società, esso essendo costituito dal complesso di tutti gli elementi che partecipano alla direzione politica di questa non è certo al di fuori della società. Il cervello non è tutto il corpo umano, ma ne fa parte e senza di esso il corpo umano non può vivere. Bisogna però notare che la vita del corpo sociale ha delle analogie non delle identità con quelle dell'individuo umano. Infatti in questo ogni singola cellula è fissata nel-

l'organo di cui fa parte, mentre negli organismi sociali più perfezionati, nei quali le funzioni statuali sono suddivise in vari organi le cui attribuzioni sono giuridicamente limitate, vediamo spesso che il medesimo individuo fa parte dello Stato nell'esercizio della sua pubblica funzione e è semplice membro della società al di fuori della sua funzione e di fronte a tutti gli altri organi dello Stato. Ciò accade tanto al semplice elettore che al magistrato ed allo stesso membro del Parlamento, se non vogliamo tener conto per i due ultimi delle poche speciali prerogative che mirano a salvaguardarne l'indipendenza nell'esercizio delle loro funzioni.

Molti scrittori considerano intanto lo Stato e la società come due enti che per necessità vivono in continuo antagonismo, per alcuni anzi lo Stato è il perpetuo nemico della società. Dopo quanto si è scritto risulta evidente che il loro concetto è per lo meno inesatto e sopratutto è difettoso perchè contribuisce piuttosto a confondere che a chiarire le idee che si possono avere sull'argomento. Nondimeno esso non è del tutto falso e può essere anzi riguardato come una interpretazione sbagliata di una condizione di cose in tutto od in parte verace. È indiscutibile infatti che in una società vi possono essere elementi dirigenti che dalla costituzione in vigore sono tenuti lontani dalla organizzazione statuale. Ed allora naturalmente vi è una lotta fra questi elementi e quelli già accolti entro lo Stato, che può assumere la parvenza di una lotta fra Stato e società. E può anche accadere che i progressi del senso morale e giuridico di una società abbiano oltrepassato quel livello che si era aggiunto nel momento della formazione del suo organismo politico: sicchè questo, rimasto arretrato, permette ai rappresentanti dello Stato un'azione che riesce

vessatoria ed arbitraria per gli altri membri della società.

Ma in sostanza i periodi di antagonismo acuto fra gli elementi statuali e quelli extrastatuali di una società possono essere considerati come eccezionali e sogliono ordinariamente precedere le grandi rivoluzioni.

Tutto quanto si è detto spiega perchè lo Stato sia l'organizzazione politica di un popolo.

Se si tiene poi presente che, in tutti i paesi che hanno raggiunto un certo grado di civiltà, le condizioni in base alle quali si arriva all'esercizio delle funzioni statuali ed i limiti di queste funzioni sono determinati dalla legge si vedrà facilmente come questa organizzazione sia non solo politica ma anche giuridica; perchè essa crea fra i diversi organi dello Stato e fra coloro che esercitano le funzioni statuali ed i semplici cittadini una serie di rapporti giuridici.

Questi rapporti nascono in base ad una facoltà che lo Stato esclusivamente possiede e che si chiama la sovranità. La sovranità consiste nel potere di conchiudere convenzioni e trattati con gli altri Stati e di creare il diritto e farlo eseguire in tutto il territorio sottoposto allo Stato.

I giuristi, educati quasi esclusivamente alle concezioni del diritto privato, si sono spesso trovati in qualche imbarazzo riguardo a questo secondo attributo della sovranità. Essi stentano a spiegarsi come e perchè l'ente che ha facoltà di fare le leggi, di modificarle e disfarle debba essere sottoposto alle leggi; e per darsi ragione di questo fatto hanno ricorso a tante ipotesi, fra le quali la più divulgata è quella che lo Stato sia sorto in base ad una convenzione, ad un contratto, ad un atto giuridico tacito od espresso, ma ad ogni modo consentito da coloro che fanno parte del consorzio sociale sul quale esso esercita la sua sovranità.

Prendendo a base il concetto che già si è adottato sulla natura dello Stato e dei suoi rapporti con la società non riescirà difficile di risolvere la difficoltà accennata. Già fin dal tempo dei giureconsulti romani si distinsero nello Stato due personalità una di diritto privato, per la quale esso potea contrarre obbligazioni come ogni altra persona giuridica, ed un'altra di diritto pubblico che gli conferiva l'esercizio dei poteri sovrani. L'esercizio di questi poteri può produrre la conseguenza che lo Stato imponga a tutti i cittadini degli obblighi, come ad esempio quello dell'imposta e del servizio militare, senza offrire in cambio alcun corrispettivo diretto.

Senonchè è da osservare che nelle forme di Stato più perfezionato e sopratutto nello Stato rappresentativo moderno, quando si tratta d'imporre questi obblighi e di esercitare in genere la funzione sovrana per eccellenza, che è quella di fare le leggi, è necessario il consenso del capo dello Stato e di tutte quelle forze politiche che son rappresentate nei due rami del parlamento. Nel momento nel quale, collettivamente e nelle forme volute, gli elementi ai quali è affidato il potere legislativo esercitano questa funzione, essi sono sovrani, cioè superiori alla legge perchè la fanno e la disfanno, in tutti gli altri momenti ed individualmente sono soggetti alla sovranità, cioè all'impero della legge.

A guardarci bene nello Stato moderno ciò non rappresenta una vera anomalia, perchè anche nell'esercizio delle altre funzioni statuali gli elementi che le disimpegnano agiscono, sia individualmente che collegialmente, in nome dello Stato e lo rappresentano nei limiti delle loro attribuzioni; mentre sono completamente soggetti alla sovranità dello Stato in qualunque altra manifestazione della loro attività personale. Tanto i membri del potere

giudiziario che gli agenti del potere esecutivo si trovano infatti nelle condizioni accennate, colla differenza però che, quando esorbitano dalla loro funzione ed anche nell'esercizio della loro funzione è sempre possibile di esercitare sopra di essi un controllo che riesce malagevole, se non impossibile, di fronte al potere legislativo.

3. Premessi questi concetti generali, per ben comprendere la natura e gli scopi delle odierne istituzioni rappresentative è opportuno accennare brevemente alle cause che resero la loro applicazione inevitabile in tutta l'Europa centrale ed occidentale ed anche nei paesi colonizzati da popoli di origine europea.

Queste cause sebbene intimamente collegate e connesse le une colle altre, per comodità di esposizione si possono dividere in tre ordini o gruppi.

Il primo gruppo comprende le condizioni sociali dell'Europa verso la fine del secolo decimottavo, quando cominciò il movimento che in una o due generazioni doveva condurre tutti i popoli latini e germanici ed alcune popolazioni slave all'adozione del regime ora vigente.

Il secondo gruppo di cause o fattori consiste nelle teorie o dottrine filosofico-politiche che prevalsero nel secolo decimottavo e che crearono in Europa una nuova mentalità politica più in armonia colle nuove condizioni speciali.

Il terzo gruppo di fattori finalmente bisogna ricercarlo nelle istituzioni politiche dell'Inghilterra nel secolo decimottavo. Istituzioni che offrirono il modello pratico per stabilire e fare funzionare una nuova forma di governo rispondente alle esigenze delle mutate condizioni sociali ed intellettuali.

Cominciando l'analisi del primo gruppo di fattori è quasi superfluo rammentare che fino all'ultimo decennio del secolo decimottavo, tranne in due isole poste all'estremità del mondo europeo, la

Gran Brettagna e la Sicilia, in tutto il resto d'Europa vigeva quella forma di governo che dicesi monarchia assoluta.

A questa forma si era arrivati per una lenta evoluzione e per successive trasformazioni dell'antico stato feudale, tipo di organizzazione politica sorto in seguito al periodo di disgregamento sociale che traversò la società europea dopo i primi successori di Carlo Magno, dalla metà del nono secolo fino al principiare dell'undecimo.

In questo periodo dall'indebolimento dell'autorità centrale era sorta l'anarchia e, come è naturale, conseguenza dell'anarchia era stato l'affermarsi di tante piccole sovranità locali. Sicchè ogni grosso proprietario che stava a capo di un manipolo di bravi e potea costruirsi un riparo forticato, confondendo i due concetti di proprietà privata della terra e di sovranità sugli abitanti della stessa terra, era diventato il padrone assoluto di tutto quel tratto di paese che potea dominare ed attorno a lui i piccoli proprietari furono costretti a riconoscerlo come signore se ne vollero la protezione.

Nelle città lo stesso bisogno di sicurezza fece sì che sorgessero posteriormente leghe di uomini liberi, che si giurarono scambievolmente assistenza e protezione e sottomisero le loro controversie al giudizio di consoli, scabini o sindaci eletti dai capi delle famiglie e delle arti.

Si può in origine riguardare il regno medioevale come una confederazione di queste piccole sovranità locali, baronie nelle campagne e comuni nelle città, che si raggruppavano attorno ad un capo ereditario il quale prendeva il titolo di re consacrato dalla tradizione degli antichi regni barbarici che raccolsero la prima eredità dell'impero romano. Le prime carte infatti che come la Magna Charta inglese e quelle spagnuole furono l'espressione del più antico diritto pubblico medioevale, possono

essere riguardate come dei veri trattati che limitano i poteri del capo della federazione, ossia del re, di fronte ai sovrani locali, prima baroni e poi baroni e Comuni. In queste carte infatti si stabilivano tassativamente la misura ed i modi a seconda dei quali i sovrani locali erano tenuti ad aiutare il capo della confederazione e si sanciva ad esempio che nessuna contribuzione potea essere imposta se non col consenso dei sovrani locali appositamente riuniti in assemblea, che denominavasi Parlamento, Cortes, o Stati generali.

La stessa lotta fra i Comuni lombardi e Federico Barbarossa ebbe il significato di una contesa fra le sovranità locali ed il principe di cui quelle riconoscevano la suprema autorità, perchè l'imperatore romano volea arrogarsi certe prerogative fino allora esercitate dalle sovranità locali.

Sarebbe troppo lungo descrivere il procedimento mercè il quale le piccole sovranità locali finirono coll'essere assorbite da quegli organismi politici più grandi, potentemente accentrati, serviti da una numerosa burocrazia e da numerosi eserciti stanziali, che noi troviamo in Europa nel secolo decimottavo.

Dirò soltanto che il procedimento accennato ebbe almeno la durata di cinque secoli, dalla metà del secolo dodicesimo alla metà del diciassettesimo, fu interrotto da periodi nei quali subì un arresto e fece anche qualche passo indietro e si svolse nei vari paesi con modalità diverse.

Nell'Italia settentrionale e centrale ad esempio alcuni grossi Comuni sottomettendo i piccoli e cambiandosi sovente in signorie formarono i primi grandi nuclei politici, che poi si ordinarono in principati assoluti o in repubbliche oligarchiche, come furono ad esempio il ducato di Milano, il granducato di Toscana e la repubblica di Venezia. In Prussia, in altre parti della Germania ed in Piemonte furono i grossi feudatari che riu-

scirono ad assorbire i piccoli ed a sopprimere quasi le autonomie comunali. Ma più comunemente, in Francia, nella penisola iberica e nell'Italia meridionale, furono i re, capi tradizionali delle confederazioni di baroni e comuni, che poco a poco tolsero ogni prerogativa sovrana agli uni ed agli altri e sostituirono alla giurisdizione dei capi locali quella dei propri funzionari da essi stessi direttamente nominati.

Una finanza propria, una burocrazia non ereditaria e nominata direttamente dal capo dello Stato e l'esercito stanziale mercenario furono i tre strumenti materiali dei quali i re si servirono per quest'opera di accentramento. È inutile indagare quale di questi tre strumenti abbia avuto una parte preponderante, perchè in sostanza essi furono collegati fra di loro in rapporti reciproci di causa ed effetto e di effetto e causa. Così ad esempio il maggiore sviluppo delle entrate dirette del re permise di aumentare le sue truppe mercenarie e l'aumento delle truppe rese più facile la tassazione diretta senza il consenso dei sovrani locali. Non si deve però dimenticare che il passo decisivo verso l'accentramento avvenne quando per l'invenzione della polvere da sparo i castelli non furono più quasi inespugnabili e la cavalleria feudale potè venire affrontata e vinta in campo aperto dalla fanteria mercenaria. Nè vuolsi tacere che l'opera di unificazione fu potentemente sussidiata da elementi morali ed intellettuali, quali ad esempio il concetto, che sempre più nettamente si affermava, dell'origine divina del potere regio, e l'altro concetto dovuto ai giuristi, i quali assimilarono la regia autorità a quelle esercitata dagli antichi imperatori romani la cui volontà facea legge.

Quando fu compiuta o quasi la trasformazione dello Stato feudale nello Stato assoluto questo assunse le seguenti caratteristiche.

Base legale di ogni potere fu la volontà del principe, che non convocò più le antiche assemblee dei rappresentanti dei corpi locali. Egli perciò fece leggi ed impose tasse senza il consenso delle Cortes, e degli Stati generali e la giurisdizione dei regi magistrati sostituì quasi interamente quella degli antichi baroni e degli scabini.

Però le antiche classi sovrane, baroni, clero e corporazioni d'arti che formavano i Comuni conservarono gran parte dei loro privilegi personali e delle loro prerogative economiche.

Sicchè nobiltà e clero restarono esenti da molte imposte, da molte pene corporali, e vennero considerati come legalmente superiori agli altri ceti e come tali godettero di una giurisdizione speciale. Malgrado poi che i re vantassero un così detto dominio eminente su tutti i beni dei sudditi, di fatto poi gli antichi signori feudali, se perdettero i diritti sovrani sugli abitanti delle loro terre, conservarono la proprietà della grande maggioranza delle terre stesse esenti dalla maggior parte dei carichi pubblici che sulla proprietà immobiliare prima gravavano, e, nei comuni, gli antichi membri delle corporazioni artigiane mantennero pure il monopolio dei mestieri che prima esercitavano.

Inoltre l'alta burocrazia e tutta l'ufficialità dello esercito furono scelti nella nobiltà. Questo stato di cose in origine fu quasi una necessità; perchè la classe nobile era generalmente la sola che avesse attitudine e abitudine al comando e l' impiegato e l'ufficiale al soldo del re, che sostituivano l'antico barone, se avessero avuto bassa estrazione non avrebbero goduto del necessario prestigio presso i nobili e gli stessi plebei. Ma si tramutò in odioso privilegio quando il progresso dei tempi fece sorgere nuove classi e rese indispensabili nuove qualità ed attitudini per occupare degnamente le cariche importanti dello Stato.

Le quali trasformazioni sociali si operarono abbastanza sollecitamente. Era infatti appena trascorso un secolo da quando l'ordine e la pace erano stati assicurati dall'assolutismo regio e già i progressi economici ed intellettuali della società erano tali che si poteva riconoscere l'esistenza di una classe media, la quale ad una certa agiatezza accoppiava una cultura tecnica, che sempre più rendeasi indispensabile non solo nelle industrie, nei commerci, nelle professioni liberali, ma anche nell'esercizio delle elevate funzioni della burocrazia civile e militare.

Malgrado ciò fino alla fine del secolo decimottavo le funzioni pubbliche più elevate restarono il monopolio di una classe chiusa, i cui membri inoltre non erano quelli che avevano le attitudini migliori a disimpegnarle. Si produsse perciò quello squilibrio fra l'organizzazione legale dello Stato e le condizioni reali ed i bisogni della società, che suole essere il prodromo di gravi avvenimenti politici.

Aggiungasi poi che i danni delle disuguaglianze legali e dei privilegi di classe erano acuiti e resi più insopportabili da quell'arbitrarietà che accompagna sempre praticamente l'azione del regime che dicesi assoluto, nel quale ogni funzionario, purchè agisca in nome del sovrano, esercita poteri che difficilmente possono venire limitati o controllati dall'autorità superiore. La insufficiente indipendenza della magistratura, la mancanza di una stampa libera e sopratutto di una assemblea che eserciti alla sua volta poteri sovrani ed amani da elementi e classi sociali indipendenti dai burocratici di carriera, rendono poi quasi sempre i vizi del sistema presso a poco incurabili, a meno che non si voglia sostanzialmente modificarlo.

**4.** Due erano perciò i bisogni fondamentali della società europea alla fine del secolo decimottavo:

la fine dei privilegi di classe, che impedivano l'accesso nelle più elevate cariche dello Stato e la partecipazione alla direzione politica a molti elementi sociali che per questi uffici erano più indicati e la limitazione dell'arbitrio personale dei governanti e di tutti coloro in genere che erano investiti di pubbliche cariche di fronte ai governati.

Or l'assolutismo regio avea negli ultimi anni del secolo decimosettimo inspirato una dottrina che lo spiegava e giustificava sforzandosi di dare ad esso quella base morale ed intellettuale che è il cemento necessario per la durata di tutte le forme di organizzazione politica. Questa dottrina fu quella di Bossuet, che poneva come fondamento della regia autorità la volontà divina e so steneva che i re solo a Dio dovessero rendere conto dell'autorità illimita che esercitavano sopra i sudditi.

Ma questa dottrina ebbe il torto di affermarsi quando le intiepidite credenze religiose non consentivano più che fosse data al potere politico una base sovrannaturale e nel momento che l'assolutismo fondato sul diritto divino subiva una disfatta troppo clamorosa in Inghilterra perchè non avesse una eco anche nel continente europeo. Inoltre debolezza principale delle teorie del Bossuet fu quella di arrivare alla vigilia dell'epoca nella quale l'assolutismo avea esaurito la sua missione, la quale consistette nella creazione dello Stato unitario, che non riconosceva più alcuna autorità intermedia fra il principe ed i sudditi, e nell'aver reso possibile, mercè l'ordine e la pace sociale, i progressi della ricchezza e della civiltà e la formazione di un medio ceto.

Sicchè meno di cinquanta anni dopo la morte di Bossuet sorsero ed ebbero subito rapida popolarità dottrine nuovissime, ma che molto meglio rispon-

devano alle mutate condizioni della società; esse furono quelle che ebbero per principali propugnatori ed antesignani il Montesquieu ed il Rousseau.

Montesquieu nel suo *Spirito delle leggi,* pubblicato per la prima volta nel 1748, introdusse una nuova classificazione delle forme di governo che distinse in dispotismo monarchia e repubblica. Egli, mentre riconosceva che la repubblica richiedeva condizioni sociali specialissime che non si trovavano nei paesi grandi e ricchi come la Francia, chiaramente lasciò intendere come la monarchia temperata fosse molto preferibile all'assolutismo.

Pur ammettendo una correlazione fra le condizioni morali di una società e la forma di governo che in essa prevaleva l'autore dello spirito delle leggi esplicitamente affermava come i governi migliori fossero quelli ordinati liberalmente, nei quali cioè la legge era più forte della volontà di coloro che tenevano nella mani il potere. E per raggiungere questo scopo era necessario, sempre secondo l'autore, che il potere arrestasse il potere e che perciò i tre poteri fondamentali dello Stato, l'esecutivo, il legislativo ed il giudiziario fossero affidati ad organi diversi ed indipendenti l'uno dall'altro.

Or sebbene il Montesquieu prudentemente classificasse la forma di governo che vigeva allora in Francia fra le monarchie e la distinguesse dal dispotismo, perchè il potere giudiziario vi era quasi indipendentemente da quello esecutivo e l'arbitrio del monarca trovava qualche temperamento e qualche ostacolo negli stessi privilegi di classe e di corporazione, pure risulta evidente da una lettura anche superficiale del suo lavoro che per lui l'ideale della monarchia temperata trovavasi in Inghilterra; dove anche il potere legislativo era separato dall'esecutivo ed il re non poteva cam-

biare le leggi nè esigere imposte senza il consenso del Parlamento.

In fondo perciò lo spirito delle leggi non fece che fornire una base dottrinale e scientifica, formidabile nella sua obiettività, a tutte le aspirazioni che condannavano il regime che allora vigeva in Francia e credevano che una riforma fondamentale del reame non si potesse attivare se non mediante l'adozione di una nuova forma di governo analoga a quella che vigeva in Inghilterra.

Ma ancor più larga e profonda fu l'influenza esercitata dalle dottrine di Rousseau, le quali miravano a dimostrare il danno e l'assurdità non solo del dispotismo monarchico ma anche dei privilegi di classe e di ogni disuguaglianza sociale.

Rousseau partì dall'ipotesi comunemente accettata nel secolo XVIII che gli uomini prima di fondare lo Stato e di unirsi in società politicamete organizzate vivessero dispersi nei boschi, ogni individuo agendo per proprio conto non soggetto ad alcuna legge o ad alcuna autorità.

In un suo primo lavoro pubblicato nel 1754, egli, trattando dell'origine della disuguaglianza fra gli uomini, volle fare la storia del procedimento secondo il quale gli uomini sarebbero arrivati dallo stato disgregato ed apolitico, che l'autore definiva come naturale, alla organizzazione politica, fonte e base, secondo lui di ogni artificiosa disuguaglianza. Le prime riunioni d'uomini sarebbero avvenute per caso *(par hasard)* ed avrebbero avuto lo scopo di raggiungere migliori risultati nella caccia e nella pesca, in seguito questi legami occasionali sarebbero diventati poco a poco stabili per la costumanza invalsa della unioni sessuali stabili che diedero origine alle prime famiglie. L'invenzione di due arti avrebbe poi agevolato oltremodo l'accettuarsi delle disuguaglianze e l'avviamento alla

costituzione dello Stato; e queste invenzioni sarebbero state quelle della metallurgia e dell'agricoltura, la qnale ultima dovrebbe venire considerata come la madre della proprietà privata e della disparità delle fortune, poichè rese possibile ad un uomo l'accumulare tanto da soddisfare i bisogni di parecchi altri ed asservirli così ai suoi voleri.

Ma le disuguaglianze e le ingiustizie provenienti dalla disparità delle fortune non sarebbero state irreparabili se in loro difesa non fosse sopravvenuta l'organizzazione statuale. Poichè Rousseau ammette anche nella sua concezione primitiva, che è quella che stiamo esaminando, che lo Stato sia sorto da un patto, da un contratto fra gli individui che prima vivevano senza esser soggetti ad altre leggi che a quelle della propria ragione o dei propri istinti, ma in questa sua prima versione raffigura questo patto come una insidia tesa dai ricchi ai poveri. I primi infatti avrebbero astutamente persuaso i secondi a sottoporsi ad un'autorità comune ed a leggi che, apparentemente tutelando la vita e la proprietà di tutti, avevano lo scopo reale e recondito di creare una organizzazione la quale facea servire le forze stesse dei poveri a tutela degli interessi dei ricchi. Lo Stato perciò veniva concepito come un organismo nato mercè l'inganno e la frode e destinato a rendere perpetue ed irreparabili le disuguaglianze sociali.

Ma dopo questa concezione anarchica, che è forse la più genuina e sincera dello scrittore ginevrino, questi ne espose un'altra nel *Contratto sociale*, colla quale, senza rinnegare la prima, non cerca tanto d'indagare le origini dello Stato ma piuttosto vuole stabilire le condizioni necessarie perchè una organizzazione statuale possa esser considerata come legittima.

Infatti nel *Contratto sociale*, pubblicato quattro anni dopo l'origine delle disuguaglianze fra gli

uomini e che, non bisogna dimenticarlo, non è che un capitolo di un'opera di filosofia del diritto pubblico, che lo scrittore non potè poi terminare, questi parte pure dall'ipotesi di uno stato presociale anteriore allo stabilirsi di qualsiasi autorità politica ma esamina quali furono, o dovettero essere, i patti equi, giusti e ragionevoli in base ai quali gli uomini rinunciarono al pieno arbitrio che ognuno avea su sè stesso e costituirono sopra di loro la cennata autorità. E questi patti sono quelli più ovvii che si possono immaginare per la formazione di una società fra uguali. Ogni individuo umano si sarebbe cioè spogliato a vantaggio del consorzio sociale della facoltà che prima aveva di regolarsi a sua guisa, e si sarebbe sottomesso alla volontà del consorzio, purchè questa volontà corrispondesse a quella della maggioranza dei consociati.

Sulle basi di questo contratto, stipulato secondo la ragione e la giustizia, unica forma di governo legittima sarebbe la democrazia diretta ed assoluta, quella secondo la quale il potere sovrano non è delegato ad alcun uomo, ad alcuna assemblea ma resta affidato alla universalità dei cittadini e tutti sono ugualmente cittadini. Rousseau anzi ammetteva così poco che la sovranità si potesse delegare che non esitò a condannare il sistema della rappresentanza politica allora in uso in Inghilterra. Tutte le altre forme di governo, che si allontanano più o meno dal tipo accennato, dovrebbero essere riguardate, secondo i concetti del filosofo ginevrino, come un prodotto della frode, della violenza e dell'ignoranza; tutte le altre origini, tutte le altre basi morali che possono vantare coloro che esercitano i poteri politici, dovrebbero venire considerate come illegittime perchè i diritti della sovranità popolare, che derivavano dal pri-

mitivo contratto sociale, sarebbero per la loro natura inalienabili, indivisibili ed imprescrittibili.

In un'epoca nella quale non si ammetteva più l'origine divina e tradizionale del potere politico ed essa appariva come la giustificazione assurda di condizioni politiche assurde ed incompatibili coi nuovi bisogni della società si comprende facilmente come il *Contratto sociale* abbia avuto un successo rapido ed una straordinaria diffusione. Il breve lavoro del Rousseau forniva una base semplice e logica, benchè non fondata sopra una esatta osservazione ed interpretazione dei fatti sociali, a tutti coloro che aspiravano a distruggere tanto il dispotismo burocratico che i privilegi di classe. Le vecchie istituzioni, che danneggiavano tanti interessi e ferivano tante passioni e tanti sentimenti individuali, venivano dalla nuova teoria dichiarate illegittime e l'insurrezione morale e materiale contro di esse trovava nella teoria stessa la più ampia giustificazione. La stessa brevità schematica della concezione di Rousseau e la rigorosità quasi matematica con la quale ne era condotto lo svolgimento doveano contribuire potentemente a fare sì che essa diventasse la formula, il credo scientifico in nome del quale tutta una generazione richiese un rinnovamento politico, che in gran parte era inevitabile.

Ma benchè il contratto sociale rispondesse mirabilmente non solo al bisogno di un fondamentale rinnovamento politico ma anche alla mentalità dell'epoca nella quale fu scritto, poichè le ipotesi dalle quali partiva erano quelle generalmente accettate dai contemporanei ed il sistema di risolvere i problemi più complicati mercè poche affermazioni dogmatiche e poche deduzioni apparentemente rigorose era allora familiare agli intelletti umani, pure il libro accennato non forniva un modello pratico, un sistema di istituzioni

attuabili per un paese così vasto e di organizzazione politica così complicata come era la Francia nel secolo decimottavo e come sono in generale tutti gli Stati moderni.

L'esperienza infatti ha insegnato che si poteva controllare l'azione della burocrazia ed anche integrarla mercè l'intervento nella vita pubblica di altre forze politiche, ma che era impossibile fare a meno dell'ordinamento burocratico ed inoltre che una missione temperatrice e di controllo sulla burocrazia si può accettare molto meglio mercè il sistema rappresentativo applicato al governo dello Stato ed ai corpi locali che colla democrazia diretta; col sottoporre cioè all'approvazione dei plebisciti tutti i provvedimenti di qualche importanza, sistema questo che sarebbe stato la conseguenza più logica delle dottrine di Rousseau.

Dal lato della praticità maggiori risorse offrivano quindi le teorie del Montesquieu. Ma queste erano alla loro volta in gran parte la spiegazione e la giustificazione dottrinale di un ordinamento politico che vigeva già in Inghilterra, i cui meccanismi offrivano un modello bello e fatto il quale, con i necessari addattamenti, non solo potea soddisfare ai nuovi e reali bisogni della società europea ma rappresentava lo strumento più pratico per tentare un esperimento della sovranità popolare così come era stata concepita da Rousseau e da tutti coloro che consciamente od inconsciamente seguivano le sue dottrine.

**5.** Come ho avuto già occasione di ricordare fino dal secolo decimosettimo solo due isole poste alle due estremità dell'Europa aveano trasformato gradatamente, senza mai del tutto abbandonarle, le antiche costituzioni feudali ed avevano evitato quindi quel periodo di regime assoluto che più o meno, e per la durata circa di due secoli, si estese in quasi tutti i paesi del continente euro-

peo. Queste due isole furono la Sicilia e la Gran Brettagna; però mentre nella prima fino alla fine del secolo decimosesto la costituzione si era sviluppata talmente da assumere alcuni caratteri del regime rappresentativo moderno in seguito l'ordinamento politico si immobilizzò, si cristallizzò e non proseguì nella via nella quale si era così bene e così presto incamminato. In Inghilterra invece dopo nn periodo di stasi, che ebbe luogo dalla metà circa del secolo decimoquinto fino alla fine del decimosesto, coll'alba del secolo decimosettimo si iniziò un movimento di rapida trasformazione che dovea imprimere nella fisonomia dei vecchi istituti feudali e medioevali molti dei tratti caratteristici più importanti delle costituzioni rappresentative moderne.

Fin dalle sue prime origini la costituzione feudale dell'Inghilterra avea avuto qualche cosa di speciale che la distingueva dalle altre.

Il feudalismo, trapiantato di getto in Inghilterra colla conquista normanna avvenuta nel 1066, nei primi tempi ebbe maggiore coesione e disciplina che in Francia, in Germania ed in Spagna. La nobiltà padrona del suolo era una razza conquistatrice, che come un esercito acquartierato in territorio straniero dovea stare unito e compatto per reprimere ogni velleità di ribellione fra i conquistati.

Inoltre la grande compagnia di ventura che sotto la guida di Guglielmo il conquistatore duca di Normandia avea conquistato l'Inghilterra, avea una composizione tale che, dopo la vittoria, ebbe a rispecchiarsi nella distribuzione delle spoglie e quindi nella gerarchia feudale. L'esercito conquistatore comprendeva infatti dei grossi manipoli dipendenti da speciali condottieri, che divennero grandi signori feudali, ma vi erano anche dei cavalieri che si erano associati all'impresa indivi-

dualmente, e questi divennero piccoli nobili che prestarono l'omaggio feudale direttamente al re e si dicevano perciò *tenentes in capite*. Mentre nel continente era difficile che il signore di una piccola terra dipendesse direttamente dal sovrano.

Circa un secolo dopo la conquista, attutiti gli odi fra vinti e vincitori e iniziata la fusione fra la gente conquistatrice e la conquistata, la nobiltà cominciò a sentire aspramente gli effetti del potere più largo ed arbitrario che il re esercitava sopra i membri di essa. In seguito scoppiarono sedizioni e tumulti e finalmente nel 1215 il re Giovanni senza terra fu costretto a giurare la Magna Charta.

Questo antichissimo patto fra baroni e re, detto *fondamentum libertatis Angliae* in fondo non fu che un contratto bilaterale, che determinò con precisione i diritti ed i doveri del sovrano e dei vassalli. Così ad es. venne tolta al re, mediante l'art. 2, la tutela dei baroni minorenni, fonte di abusi da parte sua e di dilapidazioni a danno dei baroni e, coll'articolo terzo, si stabilì che nessuna contribuzione (*scutagium vel auxilium)* i nobili ed il clero avrebbero pagato se non dopo che l'avessero approvato riuniti in consesso (*per commune concilium regni*) e coll'articolo terzo che nessun nobile (*liber homo*) potea venire spossessato dal suo feudo, bandito o imprigionato dal sovrano senza un guidizio dei suoi pari.

Il carattere di trattato fra i signori locali ed il re spicca maggiormente nell'ultimo articolo della antica costituzione feudale inglese. In esso infatti è stabilito che se sorgono contestazioni fra il re ed un barone a proposito dell'interpretazione di qualche articolo del patto sancito e giurato dal re, giudice, di questa contestazione dovesse essere un collegio arbitrale formato da ventiquattro dei maggiori baroni e dal lord mayor capo delle guilde o corporazioni del comune di Londra, l'unico comune che

avesse allora importanza. Se il lodo arbitrale era contrario al re e questi non l'osservava gli arbitri si impegnavano a far la guerra al sovrano che veniva meno ai patti giurati e ad occupare i suoi castelli.

Questo diritto di resistenza o meglio diritto di ribellione, che il re accettava, non era altro che il diritto che i principi locali si riservavano di combattere in certi casi contro il capo della loro confederazione.

Ma le trasformazioni della Magna Charta cominciarono presto. Nel 1254, siccome i piccoli nobili dipendenti direttamente dal re non intervenivano ordinariamente al *Commune concilium regni*, che poi si disse *Parliamentum*, si stabilì che i cavalieri di ogni contea deputassero quattro di loro a rappresentarli. Qualche anno dopo furono invitati anche i Comuni che avevano acquistato qualche importanza ad inviare i loro plenipotenziari o rappresentanti nella assemblea nelle quali si discutevano i sussidi che tutti i corpi locali concedevano al capo della loro federazione.

Ancor più importante fu lo sviluppo che le istituzioni costituzionali dell'Inghilterra ebbero nel secolo decimoquarto.

Durante questo secolo infatti ebbe luogo la divisione del Parlamento in due Camere. È assai difficile stabilire l'anno preciso in cui il fatto avvenne, perchè pare che esso sia dovuto al prevalere di una consuetudine in base alla quale i grandi feudatari ed i vescovi cominciarono a riunirsi ed a deliberare separatamente dai rappresentanti dei piccoli nobili e dei Comuni. E sembra pure che la grande differenza di condizione sociale, che vi era fra i membri delle due Camere, sia stata la vera causa della loro separazione.

Siccome poi nella scelta dei rappresentanti dei piccoli nobili delle contee spesso sorgevano conte-

stazioni sulla qualità di nobile (*esquire*), che dovea avere ogni elettore, così verso la fine dello stesso secolo, uno statuto reale stabilì che potevano prender parte alla votazione tutti coloro che godevano un reddito di quaranta scellini annui in beni stabili di libertà proprietà. In questo modo si sostituì al criterio strettamente gentilizio quello molto più moderno del censo. Poco dopo un altro regio statuto riconobbe l'inviolabilità dei membri del Parlamento durante la durata delle sessioni.

Appartiene pure a questo secolo il prevalere di un'altra consuetudine che ebbe per conseguenza la partecipazione del parlamento al potere legislativo. Bisogna premettere anzitutto che il concetto della distinzione e separazione dei poteri era molto incerto nel Medio Evo, sicchè il re, che non avrebbe potuto imporre carichi nuovi ai baroni ed ai comuni senza il loro consenso, teoricamente almeno conservava la facoltà di fare bandi, capitolari o statuti, che regolavano materie le quali ora sarebbero di competenza del legislatore. Ho detto *teoricamente* perchè poi la esecuzione effettiva delle regie disposizioni restava affidata in gran parte alla buona volontà dei sovrani locali.

Per assicurarsi la loro cooperazione sorse spontaneo l'uso di render note solennemente le disposizioni, che il re volea rendere obbligatorie, davanti la rappresentanza dei corpi locali solennemente riunita, cioè nelle sessioni degli Stati generali, come dicevansi in Francia, o nel Parlamento come si diceva in Inghilterra ed in Sicilia.

Ma questa abitudine ne generò presto un'altra. Nelle assemblee dei baroni e dei rappresentanti dei Comuni si incominciarono ad invocare, col mezzo di domande o petizioni, alcune disposizioni di carattere legislativo da parte del sovrano. Questa consuetudine prevalse sopratutto nel Parlamento siciliano e in quello inglese. Alla fine

perciò di ogni sessione in Inghilterra il re in seduta solenne ascoltava le petizioni che i suoi nobili lords ed i suoi fedeli comuni gli indirizzavano, e se egli rispondeva con una formula affermativa la petizione acquistava subito forza di legge, ciò che non avveniva se la formola era negativa o sospensiva.

Fu così che nacque l'uso della sanzione reale, la quale è anche oggi indispensabile per la validità di una legge e fu così che il parlamento inglese usucapì una larga partecipazione al potere legislativo, perchè gli stessi sovrani trovavano pratico ed opportuno, quando volevano prendere qualche provvedimento d'importanza, di farlo proporre ed approvare prima in parlamento. Però non fu che alla fine del secolo decimosettimo, dopo la seconda rivoluziono inglese ed il secóndo *bill* dei diritti, che i re d'Inghilterra perdettero formalmente la facoltà di sospendere l'applicazione di una legge o di dispensare qualcuno dall'osservanza della legge stessa, riconoscendo così implicitamente che la legge non era una semplice emanazione della loro volontà personale.

**6.** Si vede chiaramente da quanto sopra si è esposto che l'ordinamento politico dell'Inghilterra non differiva sostanzialmente durante il medio evo da quello dell'Europa latina. Anzi se il Parlamento inglese venne convocato, durante il secolo XIV ed in principio del secolo XV, più di frequente degli Stati generali della Francia e se esercitò, in generale, maggiore autorità, non si può dire che il paragone risulti sempre in suo vantaggio se lo confrontiamo con altre assemblee medioevali per esempio con le *Cortes* di Aragona.

Si aggiunga che, dopo i primi decenni del secolo XV, lo sviluppo costituzionale fu per quasi mezzo secolo interrotto in Inghilterra da un'epoca

di selvaggia violenza, e di lotte intestine acutissime, dalla guerra così detta delle due rose, durante la quale due dinastie si contesero il potere, il paese si stancò e s'impoverì e quasi tutta l'antica grande nobiltà di origine normanna, che fino allora avea costituito la classe sociale preponderante, fu distrutta.

Sicchè quando nel 1485 venne restaurata la pace, sotto la dinastia dei Tudor, la Camera dei Pari, che nei secoli precedenti era stata quella che principalmente avea fronteggiato la Corona, si trovò composta di elementi nuovi, che dovevano la loro carica ai re della nuova dinastia e non avevano nè l'autorità, nè le attribuzioni, nè il prestigio degli antichi Pari. E d'altra parte non si era ancora nell'inghilterra affermata l'esistenza di un vero ceto medio, composto di agiati gentiluomini delle contee e di agiati commercianti ed industriali delle città, il quale, essendo rappresentato nella Camera dei Comuni, avrebbe potuto fin d'allora assumere la parte più importante in Parlamento e nel paese.

La conseguenza di questo stato di cose e della stanchezza generale della nazione fu quel preponderare di fatto della regia autorità che si ebbe durante tutta la dinastia dei Tudor, cioè dal 1485 al 1603. Il Parlamento a dir vero continuò ad essere convocato ad intervalli non troppo grandi e continuò a votare i sussidi e ad approvare le leggi, ma di fatto i re ottennero in quel periodo dalle Camere quasi tutto quello che vollero e gli atti più importanti della vita politica dell'Inghilterra furono allora compiuti per impulso ed iniziativa dell'autorità regia. Infatti fu principalmente dovuto all'iniziativa di Enrico VIII il distacco dell'Inghilterra dalla Chiesa di Roma, fu all'iniziativa di Maria la Cattolica che si dovette nel 1553 il ritorno temporaneo al cattolicesimo, e fu finalmente

dovuto ad Elisabetta il passaggio definitivo al protestantesimo avvenuto nel 1558. Sicchè a ragione il Botero nelle sue *Relazioni universali* venute alla luce nell'ultimo decennio del secolo XVI nota che sebbene, a differenza di quello di Francia, il re d'Inghilterra seguitasse a convocare regolarmente il Parlamento, pure non era egli di fatto meno assoluto del re di Francia.

Ma a dir vero, oltre alla differenza accennata, altre ve ne erano nel secolo XVI nell'ordinamento politico e sociale dei due paesi posti al di là e al di qua della Manica. In Francia la nobiltà avea perduto le prerogative sovrane a poco a poco e dopo avere ceduto il terreno palmo a palmo; in Inghilterra la guerra delle due rose avea, prima dell'avvento dei Tudor, sgombrato il paese delle vecchie e possenti famiglie feudali, sicchè fu facile ai Tudor di sostituire alle vecchie giurisdizioni baronali quelle dei funzionari di nomina regia; ma, per economia e per non violentare troppo le abitudini delle popolazioni, quasi tutti i funzionari locali furono scelti fra le persone ricche ed influenti delle campagne e dei borghi nei quali dovevano esercitare le loro giurisdizioni, e questo sistema di scelta rese possibile di non salariarli. Da esso quindi ebbe origine ciò che poi si chiamò il *self-government* inglese, cioè quell'obbligo consuetudinario, che nello stesso tempo era una prerogativa, per il quale una buona parte delle cariche e dei servizi pubblici nelle amministrazioni e nella polizia locali vennero, fino alla seconda metà del secolo XIX, disimpegnati gratuitamente dalla *gentry*; da quella classe cioè che comprendeva tutte le famiglie le quali nelle campagne e nelle città di provincia all'agiatezza accoppiavano un certo sentimento di decoro, che le obbligava moralmente ad accrescere e mantenere il lustro del nome.

Ed il sistema fu applicato anche nell'ordinamento militare. Scomparse col feudalismo le schiere che ogni grosso barone conduceva dietro di sè nelle spedizioni guerresche, i re procurarono di sostituirle con l'ordinamento di milizie reclutate fra i membri delle corporazioni artigiane e fra i grossi e piccoli proprietari delle campagne ai quali s'impose l'obbligo del servizio militare. Questo sistema era certo molto più economico di quello adottato dai principi e dalle repubbliche del continente, che nel secolo XVI cominciarono a creare gli eserciti stanziali composti di soldati di mestiere, ma era anche militarmente meno efficace, e l'Inghilterra lo potè lungamente conservare solo perchè la sua posizione insulare rendea oltremodo difficile lo sbarco di grossi eserciti stranieri.

Difatti le milizie inglesi erano nel fatto composte di artigiani e contadini i quali nei giorni di festa si esercitavano alquanto nelle armi, che raramente si allontanavano di poche miglia dalle loro case e che ordinariamente si dedicavano alle loro professioni ed ai loro mestieri. Gli stessi loro ufficiali erano scelti dal re fra i gentiluomini del luogo e sebbene avessero, specialmente delle campagne, una maggiore familiarità colle armi e coi cavalli pure non possedevano alcuna vera preparazione militare.

Si comprende poi agevolmente come una classe di funzionari civili e militari del genere di quella descritta non potesse offrire alcun sicuro appoggio alla regia autorità qualora questa avesse voluto mettersi in contrasto con le aspirazioni generali del paese. Non è infatti con funzionari nativi del luogo e non salariati che si può comprimere una corrente generale della pubblica opinione, nè la forza in questi casi potea essere agevolmente adoperata, essendo essa formata da una milizia di occasione, che non aveva alcuno spirito di classe e

che non solo usciva dal paese ma si confondeva quasi col paese stesso.

In conclusione quindi se i Tudor esercitarono di fatto un potere quasi assoluto essi trascurarono di preparare una base solida all'assolutismo monarchico mercè la creazione di una burocrazia regolare composta di funzionari di carriera e di un esercito stanziale, mentre invece conservarono il Parlamento strumento efficacissimo di opposizione alla regia autorità per il giorno nel quale l'opinione pubblica si sarebbe rivolta contro i re.

**7.** E questo giorno non dovea molto tardare. Nel 1603 morta Elisabetta arrivava al trono d'Inghilterra Giacomo Stuart re di Scozia, che prese il nome di Giacomo I. Essendo uomo dedito agli studi egli non aveva mancato di occuparsi anche di quelle dottrine che pretendevano di fissare la base morale ed i limiti della regia autorità, e fra le diverse teorie aveva abbracciato quella che affermava l'origine divina dei poteri del re e li voleva illimitati e liberi da ogni freno di legge.

Non mancò il nuovo re, che per la prima volta avea riunito i tre regni d'Inghilterra, Scozia ed Irlanda sotto un solo scettro, di esporre in forma ufficiale questa sua dottrina in messaggi diretti al Parlamento inglese e ne ebbe risposta moderata ma ferma, nella quale si esponevano vedute perfettamente contrarie alle sue.

Nè altrimenti potea essere, perchè anche non tenendo conto che i Tudor contenti dell'autorità che di fatto esercitavano non aveano mai nel campo del diritto negata la validità dei poteri del Parlamento, certo è che a cominciare dall'ultimo decennio del regno di Elisabetta un grande mutamento si era venuto maturando nelle condizioni morali ed intellettuali dell'Inghilterra. La lunga pace e la confisca dei beni ecclesiastici, avvenuta in conseguenza della riforma religiosa, aveano

favorito grandemente il sorgere di una classe di medii proprietari rurali, nella quale i membri più ricchi assumevano il titolo nobiliare di *esquire* o cavaliere, ma che in fondo veniva a formare una agiata e numerosa borghesia campagnuola. E nelle città i commerci aumentati ed i traffici iniziati colle colonie aveano pure cominciato a distaccare dalla plebe quella classe media, che in tutta l'Europa occidentale dovea costituire il sostrato sociale necessario perchè il regime rappresentativo potesse funzionare.

Nel secolo decimosettimo perciò la scelta dei deputati alla Camera dei comuni nelle contee dipendeva dai gentiluomini di campagna, e nei borghi o città dalla borghesia commerciale ed industriale. E tanto nelle campagne che nelle città la nuova classe dirigente avea accoppiato al progresso economico quello intellettuale, e la nuova cultura le facea naturalmente comprendere il pregio e l'importanza delle prerogative che esercitava mercè del suo intervento nella nomina dei deputati della Camera bassa, la quale diventò in quell'epoca il più influente fra i due rami del Parlamento.

Senonchè una differenza piuttosto spiccata vi era fra la intellettualità dei cavalieri delle contee e quella dei borghesi delle città. I primi infatti, più limitati e positivi nelle loro vedute, conservavano un grande lealismo monarchico e si sarebbero appagati se il re avesse rispettato le prerogative che il Parlamento avea fin allora esercitato, e sopratutto se il re avesse rinunziato alla pretesa di imporre delle tasse senza il consenso delle Camere.

Mentre invece i borghesi delle città si erano molto appassionati, come i tempi portavano, alle disquisizioni sulla Bibbia, aveano nella loro grande maggioranza abbracciato il puro calvinismo, che non accettava la supremazia del re nelle materie

religiose, e dal negare questa supremazia al discutere e porre in dubbio quella politica il passo era breve. Uno spirito di malcontento contro la Corte ed i grandi ed un austero sentimento religioso, che facea sembrare dovere di coscienza il resistere ad ordini creduti illegali dell'autorità superiore, erano diventati quindi la caratteristica morale del medio ceto urbano.

In queste condizioni degli animi si comprende bene quanta ostilità e ripugnanza abbiano dovuto destare le pretese dottrinali di Giacomo I alla dominazione assoluta. Esse del resto non servirono che a porre in guardia la nazione, perchè il re nulla operò per metterle in atto. Avrebbe dovuto certo cominciare col costituirsi un esercito stanziale, ma, alieno come era dalle guerre, non vi pensò affatto. Verso la fine del suo regno potè constatare quanto fossero aumentati il prestigio e l'autorità del Parlamento e quanto fossero scemati quelli del re. Poichè la Camera dei comuni osò accusare di concussione il gran cancelliere Francesco Bacone, che godeva di tutta la fiducia del sovrano. Tradotto l'accusato davanti la Camera dei Pari, ed essendo le accuse provate, venne condannato; nè il re osò graziarlo interamente, ma dovette contentarsi di commutargli la pena in una minore.

Morto Giacomo I nel 1625 gli succedeva il figlio Carlo I. Era anche egli convinto che fosse non solo diritto, ma dovere del re, l'esercizio del potere assoluto e, più attivo ed energico del padre, voleva questo suo programma attuare cancellando o riducendo illusorie le prerogative del Parlamento. Sotto di lui quindi doveva scoppiare la crisi che avrebbe stabilmente determinato l'indirizzo politico dell'Inghilterra.

Il primo atto del nuovo re fu molto abile. Gli occorreva infatti anzitutto di costituirsi un esercito

stanziale e per costituirlo nessuna occasione era migliore di una guerra e sopratutto di una guerra che fosse popolare e gradita alla nazione. I calvinisti francesi ridotti allo stremo dal cardinale di Richelieu, che li assediava alla Rochelle nell'ultima loro fortezza, invocarono l'aiuto del re d'Inghilterra. La guerra alla Francia fu dichiarata ed il Parlamento votò i sussidi necessari alle spese di una spedizione destinata a soccorrere La Rochelle. Ma sia che i mezzi concessi fossero insufficienti, sia che fossero male spesi o che la spedizione fosse mal condotta, certo è che essa fallì intieramente allo scopo e che l'ultima piazza che restava ai calvinisti francesi dovette capitolare.

L'insuccesso provocò critiche e recriminazioni ed i partiti se ne palleggiarono la responsabilità. Ad ogni modo Carlo chiese nuovi sussidi al Parlamento, il quale li accordò, ma volle guarentirsi che essi non servissero a rafforzare all' interno la regia autorità, e richiese perciò ed ottenne che contemporaneamente il re sanzionasse una legge che fu detta atto dei diritti.

Quattro erano le disposizioni essenziali di questa legge:

1.° che il re non potesse senza il consenso del Parlamento imporre tasse, neppure sotto il nome di prestazioni gratuite, doni, benevolenze, ecc.;

2.° che nessuno potesse essere perseguitato o processato per non aver pagato tasse non votate dal Parlamento;

3.° che nessuno potesse essere sottratto ai suoi giudici naturali e che non potessero essere istituiti tribunali eccezionali e straordinari sia civili che militari;

4.° che il re non potesse alloggiare presso i privati cittadini soldati di terra e di mare.

La prima disposizione non facea che confermare ciò che era già sancito dalla Magna Charta, con-

dannando però espressamente l'uso introdotto sotto i Tudor di levare contribuzioni più o meno spontanee o forzate, che si dicevano volontariamente offerte dai comuni e dai privati, e che perciò non venivano considerate come vere imposte e non erano quindi preventivamente approvate dal Parlamento.

La seconda intendeva togliere il mezzo di cui i re qualche volta si erano serviti per coartare coloro che recalcitravano a pagare le così dette contribuzioni spontanee o volontarie, proibendo qualsiasi procedimento giudiziario in proposito. La terza serviva ad assicurare i cittadini contro gli arbitri del sovrano, che qualche volta deferiva gli imputati di reati politici a magistrati che non erano quelli preventivamente stabiliti dalla legge o dalla consuetudine, e la quarta finalmente mirava principalmente a rendere impossibile la creazione di un esercito stanziale senza il consenso del Parlamento, togliendo al re il modo di mantenere truppe per le quali non si fossero votati i fondi necessari.

Sanzionato l'atto dei diritti, Carlo I chiuse il Parlamento ben determinato a non riconvocarlo. Per prima cosa conchiuse la pace con la Francia, in secondo luogo ricorse al solito sistema delle così dette benevolenze o doni gratuiti per sopperire alla meglio alle pubbliche spese, che in quell'epoca ancora non aveano raggiunto un grande sviluppo; infine stabilì due tribunali eccezionali, la Camera stellata ed il Consiglio di York, che sotto vari pretesti perseguitarono gli oppositori della politica regia.

Malgrado il malcontento suscitato da questi atti e malgrado che il Parlamento restasse chiuso per lo spazio di circa dodici anni l'Inghilterra forse non avrebbe iniziato una rivolta. La cominciò invece la Scozia, paese allora turbolento e povero,

dove, avendo voluto Carlo I con insano consiglio introdurre la supremazia regia nelle faccende e nella disciplina ecclesiastica, i pastori calvinisti eccitarono il popolo alla ribellione aperta e violenta. Padroni della Scozia i ribelli non tardarono ad invadere l'Inghilterra, ed allora fu necessario convocare il Parlamento inglese per avere i mezzi per respingerli.

Ma il Parlamento appena convocato credette più urgente di combattere il programma assolutista del re e per prima cosa accusò il vicerè d'Irlanda lord Strafford, traducendolo davanti la Camera dei Pari sotto l'imputazione di avere violato l'atto dei diritti.

Difendevasi l'accusato protestando di non aver fatto che obbedire agli ordini del re. Ma allora la Camera dei comuni mutò l'accusa in una legge di convinzione (*bill of attainder*), in una legge cioè che avea forza retroattiva e dichiarava che un atto precedentemente commesso era un reato, che un tale era convinto di averlo commesso e che stabiliva inoltre la pena che quasi sempre era la morte. Questo procedimento così antigiuridico ed inumano avea avuto origine durante la guerra civile delle due rose ed avea servito allora di comodo strumento ai partiti per l'esterminio degli avversari politici, se ne erano serviti poi i re della dinastia Tudor per colpire i loro nemici, ed ora serviva al Parlamento per spezzare un abile sostegno dell'assolutismo. Carlo non ebbe il coraggio nè di negare la sua sanzione alla legge di convinzione, ne di graziare lo Strafford che, condannato a morte, subì il suo destino con dignità e coraggio.

Credeva forse il re di potere calmare l'impeto della rivoluzione abbandonando ad essa una vittima così illustre. Ma invece il Parlamento divenne più ardito e non solo continuò a negare le

imposte che il re richiedeva, ma si rifiutò di sciogliersi quando il monarca lo sciolse. Questi allora passando bruscamente dalla timidezza all'audacia, entrò nella Camera dei comuni colle sue guardie per arrestarvi i capi dell'opposizione. Non conseguì l'intento e la sera stessa scoppiava aperta la rivolta in Londra, poichè la milizia della capitale negava obbedienza al re e si armava in difesa del Parlamento.

Eppure era ancora così grande il prestigio della Corona che, dopo tanti errori commessi da Carlo II, appena scoppiò la guerra civile metà della nazione si dichiarava a suo favore. Le milizie infatti delle campagne condotte dai proprietari rurali, che comunemente erano chiamati i cavalieri, seguirono la sua causa ed ebbero anzi in principio qualche vantaggio su quelle delle città che difendevano il Parlamento. Ma questo profittando dei maggiori mezzi finanziari di cui disponeva, mercè la facoltà di mettere imposte che le città pagavano, e seguendo i suggerimenti di un uomo superiore, Oliviero Cromwell, non tardò a levare un esercito stanziale.

Il quale sotto il comando dello stesso Cromwell non solo vinse i cavalieri, ma domò anche le rivolte della Scozia e dell'Irlanda. Carlo I fatto prigioniero fu giudicato dal Parlamento che, sotto la pressione dei soldati e del partito calvinista, lo mandò a morte e la condanna venne eseguita il 21 gennaio 1649. Fu proclamata quindi la repubblica inglese e Cromwell generalissimo delle truppe ebbe il titolo di lord protettore. Ma egli non pago delle attribuzioni che questa carica gli conferiva e malcontento del contegno del Parlamento, dove una forte frazione si opponeva ai suoi disegni ed avrebbe voluto togliergli ogni potere, forte dello appoggio e della fiducia dei soldati, chiuse le Camere ed inaugurò la dittatura militare, regime

che fino allora era stato ignoto all'Inghilterra e che, se rialzò all'estero il prestigio della nazione, per la soppressione di ogni interna libertà, vi lasciò tristi ricordi.

Alla morte di Cromwell, avvenuta nel 1659, così assodato era il suo potere che fu proclamato senz'altro lord protettore suo figlio Riccardo. Fortunatamente per la libertà inglese questi era un giovine inesperto, buono ma assolutamente incapace di dominare gli umori riottosi di principali ufficiali dell'esercito, dei quali parecchi aspiravano a succedere a Cromwell, ma nessuno aveva ingegno e prestigio tale da eclissare i suoi competitori. Sicchè le rivalità fra i diversi generali minacciando di degenerare in lotte cruente, l'Inghilterra correva il pericolo di sottostare a qualche cosa di peggio del dispotismo militare, cioè all'anarchia militare.

La grandissima maggioranza del paese, che pure si era adagiata al governo tirannico ma fermo di Cromwell, desiderava intanto il ritorno alla vecchia monarchia costituzionale, perchè in essa vedeva uno scampo alla anarchia militare e la restaurazione della vita politica normale. Uno dei generali, Giorgio Monck, più avveduto degli altri, comprese che era meglio per lui di secondare il voto di quasi tutta la nazione. Perciò col corpo d'esercito che comandava venne a Londra, e vi riconvocò lo stesso Parlamento che era stato chiuso violentemente da Cromwell assicurando che ne avrebbe tutelato la libertà di azione; e la rappresentanza legale della nazione non tardò a votare la restaurazione degli antichi ordini costituzionali ed il richiamo di Carlo II figliuolo e successore di Carlo I, il quale tornò fra un delirio di gioia, perchè la sua venuta significava la fine delle guerre civili e della dominazione militare.

I soli avversari temibili che potessero validamente opporsi al voto del Parlamento ed all'opi-

nione del paese erano gli antichi soldati di Cromwell, ma essi furono, colla complicità di molti dei loro ufficiali, prima dispersi e poi facilmente disarmati e congedati.

Se Carlo II fosse stato un re soltanto mediocre è molto probabile che la prima rivoluzione inglese sarebbe stata per un pezzo anche l'ultima. Bastava infatti alle classi dirigenti il godimento delle antiche libertà locali, la sicurezza di non subire imposte non votate dal Parlamento e sopratutto il non essere più sottoposte ad un potere assoluto ed arbitrario poggiato sulla forza militare. Inoltre il paese, che avea provato il flagello di un lungo periodo di guerre civili e che avea per lunghi anni dovuto subire la tirannia bigotta della frazione più fanatica dei calvinisti, che allora dicevansi puritani tanto in auge sotto Cromwell, aspirava alla pace interna ed era molto pavido di nuovi rivolgimenti. Ma il meno che si possa dire del nuovo re è che non comprendeva e non sentiva la dignità della sua carica.

Frivolo, voluttuoso e scettico non aspirava come suo padre al potere assoluto, ma fece al Parlamento frequenti richieste di danaro, che, più che a mantenere i pubblici servizi, impiegava a sostenere il fasto di una Corte sontuosa e ad arricchire favoriti e favorite. Non trovando sufficienti per la sua prodigalità i fondi concessi dal Parlamento accettò un assegno fattogli secretamente dal re di Francia Luigi XIV, ed in ricambio asservì la politica estera dell' Inghilterra alle mire francesi. Questa sciagurata convenzione lo condusse ad una guerra contro l'Olanda, guerra impopolare in Inghilterra e che fruttò alla flotta inglese parecchie vergognose disfatte.

Il sovrano fu quindi disistimato e la sua condotta politica non tardò a suscitare una grande diffidenza nel Parlamento, ma questo sentimento

ebbe effetti benefici dal lato della legislazione, perchè contribuì potentemente a far approvare dalle Camere provvedimenti atti a frenare l'arbitrio delle persone benvedute alla Corte, e il re, per non incorrere in una impopolarità maggiore e per avere nuovi sussidi, dovette sanzionarli. Fra questi provvedimenti capitale importanza ebbe quello che ancora oggi denominasi *Habeas corpus*, il quale tutelò e tutela i cittadini inglesi contro gli arresti arbitrari e contro le lunghe detenzioni preventive in attesa di giudizio in modo così pratico ed efficace che non è stato possibile in nessun altro paese, e neppure nel secolo XIX, fare di meglio.

L'*Habeas corpus* infatti prescrive:

1.° che quando si arresta un cittadino inglese questi entro ventiquattro ore debba avere comunicato per iscritto il titolo dell'imputazione che gli è addebitata;

2.° che, tranne il caso di fellonia, alto tradimento o altro gravissimo reato qualunque persona arrestata può mediante cauzione ottenere la libertà provvisoria;

3.° che entro venti giorni dall'arresto l'imputato deve essere tradotto davanti al gran giurì, il quale accerterà l'esistenza del fatto criminoso e giudicherà se vi siano indizi sufficienti per proseguire contro l'imputato il procedimento penale;

4.° che ogni ufficiale di polizia, magistrato o carceriere che violi in qualunque modo l'*Habeas corpus* deve pagare, ognuno per conto proprio, un indennizzo di cinquecento sterline (L. 12.750) alla parte lesa.

È da notare che l'intervento dei giurati durante il periodo istruttorio vigeva già nel procedimento penale inglese, e che quindi il terzo comma dell'*Habeas corpus* non fece che stabilire un termine entro il quale quest'intervento deve avere luogo, e che efficacissimo strumento di tutela della libertà

individuale si è sempre dimostrata la disposizione contenuta nel comma quarto, che stabilisce la responsabilità diretta e pecuniaria dei pubblici funzionari.

**8.** Carlo II avea trattato sempre con molta leggerezza le quistioni religiose mostrandosi su questo argomento indifferente e scettico, però gli intimi del re sapevano che, nei rari momenti in cui egli parlava seriamente, manifestava una certa inclinazione per il cattolicesimo. Naturalmente ciò non poteva giovargli in un paese che omai praticava con zelo il protestantesimo e nel quale il re era il supremo gerarca della chiesa riformata nazionale. Quando il re morì nel 1685 confermò i sospetti che il popolo nutriva in proposito verso di lui, perchè chiamò un prete cattolico e si confessò.

Gli succedeva il fratello Giacomo II cattolico dichiarato e fervente e che inoltre aveva le idee di Carlo I sulla potestà regia e quindi inclinava verso l'assolutismo. Malgrado però che questi sentimenti del nuovo re fossero noti, malgrado che egli premiasse tutti coloro che per cortigianeria abbracciavano il cattolicesimo, pure tanta era la ripugnanza che le classi dirigenti dell'Inghilterra avevano per una nuova rivoluzione che una aperta ribellione si sarebbe probabilmente evitata, sopratutto poi perchè il re era vecchio, vedovo e le sue due figlie ed eredi erano protestanti e maritate a principi protestanti.

Ma quando Giacomo II sposò in seconde nozze una principessa cattolica della casa d'Este e quando da essa ebbe un figlio, che escludeva le sorelle dal trono, e che fu battezzato secondo i riti cattolici, allora il malcontento proruppe ed i principali uomini politici d'Inghilterra pensarono al modo più opportuno di detronizzare il re, pur conservando, quanto più era possibile, le forme legali.

Si accordarono perciò segretamente con Gu-

glielmo d'Orange *stadtholder* d'Olanda, carica che equivaleva quasi a quella di presidente della repubblica olandese, il quale avea sposato Maria figlia primogenita dello stesso Giacomo II. Il principe d'Orange sbarcò quindi in Inghilterra con un esercito dicendo che veniva a restaurarvi le libertà costituzionali conculcate e la religione protestante manomessa. Giacomo, che non era spendereccio come il fratello, era riuscito a costituirsi un piccolo esercito stanziale e lo spedì contro il principe d'Orange; ma così grande era la impopolarità del re che le sue stesse truppe lo abbandonarono e passarono sotto le bandiere di suo genero, sicchè questi potè senza ostacolo entrare a Londra ed il re fu costretto a rifugiarsi in Francia.

Il Parlamento, adunatosi per regolarizzare in certo modo la situazione politica, dichiarò che il re fuggendo avea abdicato, che il suo figlio maschio era suppositizio e che perciò il trono spettava a Maria ed a Guglielmo d'Orange, che venivano insieme proclamati re e regina d'Inghilterra, Scozia ed Irlanda. Ma oltre a queste affermazioni, non conformi alla verità e soltanto giustificate dalla necessità di legalizzare un colpo di Stato, discusse ed approvò un secondo atto dei diritti che ebbe la sanzione del nuovo re, atto che pose nuovi limiti all'azione della Corona ed assicurò nuove guarentigie al Parlamento e nuove libertà individuali a tutti i cittadini inglesi.

Con questo atto infatti, oltre ad altre disposizioni di minor importanza in esso contenute, venne affermato che il re non poteva sospendere il vigore e l'osservanza delle leggi nè dispensare taluno dall'osservarle senza l'approvazione del parlamento, che i tribunali straordinari erano illegali e perniciosi, che qualunque inglese dovea avere il diritto di presentare petizioni al parlamento, che era illegale la costituzione di un esercito senza il

permesso del parlamento, che ogni inglese di religione protestante poteva portare armi per sua difesa personale, che le elezioni parlamentari dovevano esser libere e che il parlamento doveva venire di frequente convocato, che in esso la libertà di discussione non poteva subire restrizioni e che le liste dei giurati doveano venire compilate nei modi prescritti dalla legge.

Con le prime disposizioni s'impediva che l'azione del sovrano potesse essere superiore alla legge, e con ciò si fissava irrevocabilmente la consuetudine in base alla quale il parlamento avea acquistato la partecipazione al potere legislativo; con le norme che si stabilivano circa i tribunali straordinarii ed i giurati si guarentivano i cittadini contro le persecuzioni arbitrarie ed inspirate dal potere esecutivo, inoltre si assicurava loro il diritto di portare armi e la libertà di petizione, che venne poi mantenuta in tutti i moderni statuti. Nello stesso tempo si provvedeva a guarentire alle Camere piena libertà di discussione e di voto.

Si proibiva inoltre al potere esecutivo di premere sulla volontà dègli elettori, ma forse più che dal secondo *bill* dei diritti la libertà delle elezioni inglesi fu per lungo tempo assicurata dal fatto che i funzionari delle amministrazioni locali non erano impiegati di carriera, ma venivano scelti fra i notabili del luogo che servivano gratuitamente e che quindi non si prestavano a diventare strumenti ciechi del governo. Infine la proibizione fatta di levare un esercito senza il permesso del Parlamento chiaramente dimostra quanta diffidenza ancora vi fosse contro le milizie stanziali, che si credeva potessero diventare strumento dell'assolutismo regio.

Guglielmo, che fu il secondo di questo nome che regnò in Inghilterra, osservò lealmente il secondo atto dei diritti, ma esercitò fortemente la

regia autorità nei limiti della costituzione. Quando egli morì nel 1700 gli successe la cognata Anna, la quale non avendo figli, era facile prevedere che alla sua morte la corona inglese sarebbe passata ad un suo lontano parente, cioè all'elettore d'Hannover. Il Parlamento preoccupandosi di questa eventualità, che avrebbe posto sul trono inglese uno straniero, pose nuovi limiti all'autorità regia; e con un atto che fu detto di stabilimento coronò nel 1700 l'opera iniziata circa un secolo prima, compiendo la trasformazione dell'antica monarchia limitata secondo i vecchi concetti feudali in un regno costituzionale, che se non era in tutto conforme ai criteri moderni ad essi molto già si avvicinava.

Difatti l'atto di stabilimento contiene le seguenti disposizioni:

1.° che i sovrani d'Inghilterra dovevano essere di religione protestante;

2.° che nessuna guerra potea esser dichiarata per i domini personali del re senza il consenso del Parlamento;

3.° che nessuno straniero potea far parte del consiglio privato;

4.° che ogni atto della Corona per avere esecuzione doveva essere controfirmato da un membro del consiglio privato;

5.° che nessun ufficiale pubblico o pensionato potea esser membro della Camera dei comuni;

6.° che i giudici sarebbero stati tutti nominati *durante buona condotta;*

7.° che il re non potea sospendere la procedura degli *impeachements;*

8.° che nessun sovrano inglese potea assentarsi dall'Inghilterra senza il permesso del Parlamento.

Le prime due disposizioni e l'ultima furono evidentemente dettate dalla necessità occasionale di escludere dal trono la linea mascolina degli Stuard,

che si era convertita al cattolicesimo, e da quella non meno impellente d'impedire che la politica inglese potesse venire subordinata agli interessi di un piccolo principato tedesco come era l'Hannover. Ma colla terza e specialmente colla quarta si affermava un principio fondamentale che forma la base di tutte le costituzioni moderne; si stabiliva cioè che, se la persona del sovrano è superiore alla legge in maniera che egli non può esser mai chiamato a rispondere di averla violata, la sua azione politica deve restare nei limiti della legge, poichè nessun atto suo è valido se non ne assume la responsabilità un funzionario il quale non è coperto della regia inviolabilità.

La disposizione contenuta nel settimo comma tendeva poi ad assicurare la responsabilità del funzionario che avesse controfirmato l'atto illegale del re, impedendo che il sovrano potesse sottrarlo all'accusa della Camera ed al giudizio dei Pari. Mediante il comma quinto si sanciva il principio delle incompatibilità parlamentari e si cercava di impedire che il re potesse farsi degli amici nella Camera dei comuni distribuendo cariche e pensioni fra i membri di essa, e col sesto si assicurava l'indipendenza della magistratura, perchè con esso si stabiliva l'inamovibilità dei magistrati.

Sicchè col secondo atto dei diritti e coll'atto di stabilimento si ponevano tali limiti alla regia autorità che bastavano a fare sì che la direzione della politica inglese non dipendesse più esclusivamente dalla volontà del sovrano e di coloro che l'attorniavano e ne avevano la fiducia. Infatti in grazia a queste leggi fondamentali il Parlamento, pur conservando la prerogativa che avea ereditato dall'epoca feudale di votare le imposte, ne acquistava tante altre da poterlo fare considerare come partecipe della sovranità. Ma ancora non era detto che questa partecipazione dovesse diventare tanta

da potere essere considerata come prevalente di fronte alla Corona; e neppure si intendeva che le stesse attribuzioni della Corona dovessero essere necessariamente affidate a persone che godeano la fiducia della maggioranza della Camera dei comuni. Giudicando quindi il regime dell'Inghilterra, quale era al principiare del secolo XVIII, con i criteri che prevalsero nel secolo XIX si può affermare che allora si avea un governo costituzionale ma non già parlamentare.

A quest'ultimo si arrivò gradatamente e per forza di una consuetudine, che si cominciò a stabilire nel periodo che corse dal 1715 al 1760. Il Consiglio privato del re di cui è cenno nell'atto di stabilimento era un corpo consultivo che assisteva il sovrano nell'esercizio di tutte le sue attribuzioni politiche. Nel secolo XVII esso era composto di cinquanta o sessanta individui e vi partecipavano non solo molti alti funzionari ma anche un certo numero di persone cospicue che, senza avere alcuna altra carica, vi erano chiamate dalla fiducia del re. Naturalmente il numero soverchio di coloro che lo componevano lo rendeva disadatto alla funzione che doveva esercitare, per la difficoltà che vi era di mantenere, fra tanti, il segreto delle discussioni e di prendere sollecitamente una ponderata risoluzione.

Fu per questa ragione che, a cominciare da Carlo II, i sovrani usavano prima discutere ed accordarsi intorno agli affari più importanti con quattro o cinque dei membri più influenti del consiglio privato e poi sottoponevano, soltanto *pro forma*, la quistione alla discussione in seduta plenaria. Questo gruppo ristretto fra il quale, sotto Carlo II e poi sotto Giacomo II, Guglielmo II e la regina Anna, si discutevano e si decidevano gli affari più importanti dello Stato, fu denominato prima la *cabala* e poi il gabinetto.

Dopo il 1715 il primo re della casa d'Hannover, che fu Giorgio I, straniero di origine e volendo regnare in Inghilterra con meno ostacoli che fosse possibile, chiamò nel gabinetto i membri più influenti della Camera dei comuni. In seguito Orazio Walpole, che fu per lungo tempo primo ministro sotto Giorgio I e suo figlio Giorgio II, persuase il re che, per l'omogeneità del gabinetto, era meglio che vi fossero chiamati soltanto i membri più influenti della maggioranza ed esclusi quelli della minoranza. Siccome poi Giorgio I neppure conosceva l'inglese così il gabinetto prese l'abitudine di riunirsi senza che il re fosse presente e di sottoporre senz'altro alla sua firma le decisioni che avea in sua assenza concordato; e siccome le riunioni plenarie del Consiglio privato diventavano sempre più una formalità, così esse si fecero sempre più rare, ed il gabinetto, organo legalmente non riconosciuto nella costituzione inglese, diventò poco a poco quello che in fatto esercitava il potere esecutivo.

Senonchè quando morì nel 1760 Giorgio II il quale, seguendo l'esempio del padre si era perfettamente disinteressato della direzione della politica interna dell'Inghilterra, e gli successe Giorgio III, che nato in Inghilterra volea essere il re del suo paese, l'autorità personale del sovrano, cercò di farsi nuovamente sentire. Dopo un primo tentativo disgraziato che fallì nel 1761 riuscì infatti nel 1783 a Giorgio III di scegliersi e di mantenere per qualche tempo al potere un gabinetto composto di persone di sua fiducia, che per molte sedute non ebbe la maggioranza nella Camera dei comuni. Ma questo fu l'ultimo fatto di questo genere che trovasi nella storia costituzionale dell'Inghilterra, e d'allora in poi, se il re potè fare sì che nel gabinetto non entrasse qualche persona a lui invisa e se egli potè anche efficacemente opporsi a qualche

misura che era desiderata dai ministri, gli fu impossibile di governare senza l'appoggio di uno dei due partiti conservatore e liberale, ossia *tory* e *whig*, che si erano durante il secolo XVIII potentemente organizzati nel paese, si contendevano la preponderanza nella Camera dei comuni e che, alternativamente, spingevano i loro capi nel Consiglio supremo della Corona.

Ad ogni modo il governo parlamentare quale noi lo concepiamo e lo vediamo ancora funzionare, riposa sempre sulla consuetudine, e questa consuetudine non si potè considerare come definitivamente stabilita nella Gran Brettagna che nei primi decenni del secolo XIX. Del resto fino al 1832, se il regime politico dell'Inghilterra potea considerarsi come perfettamente modernizzato nei rapporti fra il paese ed il re, l' organizzazione politica del paese stesso era ancora molto antiquata e conservava molte traccie dell'ordinamento medioevale. Il diritto di suffragio politico infatti non solo era esercitato da una piccola minoranza dei cittadini, ma non veniva conferito in base a criteri di censo o di capacità identici in tutto il paese; poichè nelle contee potevano essere elettori politici solo i proprietari d'immobili e nei borghi il suffragio competeva ordinariamente a coloro che erano membri di certe corporazioni, nelle quali difficilmente si poteva entrare altrimenti che in virtù della nascita, sicchè la partecipazione attiva alla vita politica era in gran parte rimasta una funzione ereditaria. Inoltre anche le cariche più importanti nelle amministrazioni locali erano in gran parte diventate il monopolio esclusivo di certe famiglie, le quali in questo modo venivano ad esercitare una influenza notevole e costante nelle elezioni politiche.

Fu soltanto colla grande riforma elettorale del 1832 e con quella delle amministrazioni locali del

1834 che l'organizzazione politica dell'Inghilterra cominciò a rimodernarsi secondo i criteri democratici, che aveano guidato la grande rivoluzione francese, e che sempre più prevalsero nel continente europeo nel corso del secolo XIX.

In seguito ad altre riforme successive sia della legge elettorale politica che delle amministrazioni locali si può affermare che ora il parlamentarismo inglese notevolmente si rassomiglia, se non nel suo spirito almeno nel suo organismo esteriore, con quello dei paesi continentali. E bisogna certamente riconoscere che in questo modo, negli ultimi settanta anni del secolo scorso, le isole britanniche hanno attuato una rivoluzione pacifica e graduale non meno importante di quella che trionfò definitivamente nel 1689 e nel 1700.

Ma, per quanto diverso, anche il regime politico che era in vigore oltre la Manica nella prima metà del sec. XVIII ebbe la sua importanza ed esercitò una influenza grandissima nella storia costituzionale di tutti i popoli, che ora si reggono a regime rappresentativo.

Il costituzionalismo inglese di quell'epoca diede il primo modello di un grande Stato moderno governato secondo un regime di pubblica discussione e nel quale la legge era diventata più forte di qualunque volontà individuale. Fu esso che suggerì il concetto della divisione netta dei poteri, dimostrò l'importanza di una Camera elettiva, fornì la prova della possibilità di conciliare la monarchia ereditaria ed il prestigio della Corona con un governo di diritto e non di arbitrio. Fu esso infine che, per la prima volta in uno Stato moderno nel quale la resistenza individuale è impossibile e quella collettiva equivale alla rivoluzione ed allo sconvolgimento di ogni ordine costituito, mercè l'indipendenza del potere giudiziario ed una serie di efficaci provvedimenti tutelò energicamente il privato

cittadino contro gli abusi di coloro che agiscono in nome del sovrano, qualunque esso sia.

Evidentemente ben diversa sarebbe stata la storia costituzionale dell'Europa durante il secolo XIX se l'Inghilterra non ci fosse stata, ovvero se gli Stuards fossero riusciti ad impiantarvi il regime assoluto nel secolo XVII.

## PARTE II.

### LO STATUTO ALBERTINO.

SOMMARIO.

9. Caratteri delle prime costituzioni moderne. — Fonti più dirette dello Statuto Albertino.
10. Il re. — Sue prerogative e norme della successione monarchica.
11. Il gabinetto, i ministri ed il presidente del consiglio.
12. La responsabilità penale dei ministri.
13. La formazione delle due Camere. — Varii sistemi di suffragio.
14. La legge elettorale politica.
15. Prerogative e funzioni delle due Camere.
16. Dell'ordine giudiziario.
17. Dei diritti individuali.
18. Dei rapporti fra la Chiesa e lo Stato.

**9.** Le costituzioni moderne, cioè quelle che entrarono in vigore durante il secolo XIX, o che tutto al più risalgono all'ultimo decennio del secolo XVIII, hanno un carattere comune che le differenzia sensibilmente dal regime politico della Gran Brettagna. Mentre quivi infatti le riforme politiche rappresentarono sempre una graduale trasformazione degli istituti precedenti, negli altri paesi il cambiamento fu brusco, apparentemente subitaneo e le nuove Carte ossia gli Statuti fondamentali segnarono l'inizio, in tutti i paesi nei quali

furono adottati, di una nuova èra, ossia di un radicale rinnovamento nel regime politico.

La prima in ordine di data delle nuove Carte fondamentali fu quella sancita dalla Costituente degli Stati Uniti d'America nel 1790. Le antiche colonie inglesi, che si erano cominciate a stabilire sulla costa americana dell'Atlantico fin dall'epoca della regina Elisabetta, nel 1776 aveano proclamato la loro indipendenza ed erano quindi insorte contro la madre patria; perchè questa voleva che contribuissero ai carichi del bilancio inglese ed esse rifiutavansi per la ragione che non erano rappresentate nel Parlamento britannico. Riconosciuta la loro indipendenza nel 1783, vollero darsi una costituzione repubblicana federativa, che fu lungamente elaborata e venne solennemente proclamata sette anni dopo.

La prima parte della costituzione americana consiste in una dichiarazione dei diritti la quale confermando quei diritti individuali contenuti nell'*Habeas corpus*, nel secondo atto dei diritti e nell'atto di stabilimento, aggiunse nuove prerogative per i cittadini e nuove limitazioni alla azione dei poteri sovrani. Vi fu proclamata ad esempio solennemente la libertà di religione, essendosi sancito il principio che qualunque cittadino americano, qualunque fosse la sua credenza religiosa, era uguale davanti alla legge.

Nella organizzazione dei poteri pubblici non fu accolto il sistema parlamentare, ma piuttosto quello costituzionale adattandolo naturalmente alla forma repubblicana. Perciò l'esercizio del potere esecutivo venne affidato direttamente al presidente, non già ai suoi ministri responsabili, e l'elezione del presidente, che dura in carica quattro anni, fu deferita al popolo, il quale lo sceglie con suffragio a doppio grado. Il potere legislativo, al quale partecipa anche il presidente, venne affidato a due

Camere una eletta dal popolo e che dicesi dei deputati, mentre l'altra denominata Senato viene formata dai rappresentanti dei diversi Stati della confederazione, in ragione due membri per ogni Stato.

La nomina dei giudici che esercitano la loro giurisdizione nei singoli Stati della confederazione è fatta secondo le norme stabilite nella costituzione di ogni Stato, ed ora quasi dappertutto i magistrati sono scelti mediante l'elezione popolare. Fa eccezione però la Corte Suprema che esercita la sua giurisdizione su tutto il territorio della federazione ed i cui membri sono inamovibili e scelti a vita dal presidente della repubblica.

A questa Corte Suprema compete una attribuzione delicata ed importantissima, che è quella di giudicare quando una legge od un atto del governo federale o dei singoli Stati della federazione vengono da chi vi ha interesse attaccati come incostituzionali. Fu necessario di stabilire questa giurisdizione data la forma di repubblica federale adottata negli Stati Uniti d'America, nella quale le attribuzioni sovrane vengono in certo modo divise fra il governo della confederazione e quelli dei singoli Stati. Naturalmente le sentenze della Corte Suprema non hanno vigore che per i casi specifici che vengono portati davanti la sua giurisdizione.

Se la costituzione degli Stati Uniti d'America fu la prima delle costituzioni moderne essa è nello stesso tempo quella che ha dimostrato maggiore vitalità, perchè fino ad oggi nella lettera è rimasta quasi inalterata; e se la sua applicazione pratica è stata, col decorrere del tempo, alquanto modificata ciò è avvenuto perchè la forza stessa delle cose ha fatto sì che i poteri e le attribuzioni delle autorità federali, e specialmente del presidente, si siano sempre più accentuate di fronte a quelle dei

governi locali. Viceversa scarsissima vitalità dimostrarono i primi tentativi di governo rappresentativo che ebbero luogo nel continente europeo, dove questa forma di regime politico era completamente nuova e non si riannodava direttamente, come nell'America settentrionale, alla vecchia tradizione britannica.

Il primo di questi tentativi, come si sa, ebbe luogo in Francia. Convocati nel 1789, dopo cento settantotto anni da quando erano stati chiusi per l'ultima volta, gli antichi Stati generali del medio evo, essi si costituirono in assemblea nazionale costituente ed assunsero il mandato di dare alla Francia una nuova costituzione che fu quella proclamata nel 1791.

Questa costituzione fu preceduta dalla famosa dichiarazione dei diritti dell'uomo, la quale in diciassette articoli stabilì la libertà di opinione e di religione, pose il principio che nessuno potesse essere arbitrariamente privato dalla sua libertà personale, nè privato dalla sua proprietà senza congruo indennizzo, ed, accanto a queste guarentigie per i diritti individuali, solennemente affermò alcune massime generali che dovevano formare la base morale e giuridica del nuovo regime politico che allora inauguravasi: tale era ad esempio la massima che nessuna autorità è legittima se non emana dalla nazione e l'altra che la legge deve essere l'espressione della volontà generale.

Per quel che riguarda l'ordinamento dei pubblici poteri la maggioranza degli uomini che compilarono la costituzione francese del 1791 non comprese l'importanza pratica del regime parlamentare, ne si accorse come, volendo conservare la monarchia, quel regime fosse il meccanismo più adatto per conciliarla con l'applicazione della sovranità popolare.

Infatti indebolirono per quanto era possibile il

potere esecutivo, ma impedirono nello stesso tempo che il re potesse scegliere i suoi ministri fra i membri della Camera elettiva, la quale da sola costituiva il Parlamento. Ciò può a prima vista sorprendere, ma bisogna tener presente che, sebbene la consuetudine del governo parlamentare durasse allora in Inghilterra da circa settanta anni, pure essa avea subìto delle recenti interruzioni e non era ancora così bene stabilita da non potere venire scambiata per un fatto transitorio ed accidentale. Inoltre non vi era stato ancora alcun grande scrittore che ne avesse spiegato e popolarizzato il meccanismo facendone rilevare i vantaggi.

Ad ogni modo, indipendentemente dai suoi difetti, la costituzione del 1791 dovea durare poco, perchè coeva ad una delle più grandi catastrofi sociali che la storia ricordi. La costituzione repubblicana democratica del 1793 che venne dopo neppure ebbe il tempo di entrare in vigore, perchè la stessa convenzionale nazionale che l'avea fatta, terminato il periodo del terrore, la sostituì con l'altra del 1795. Neanche questa ebbe lunga vita e fu sostituita dalle costituzioni napoleoniche, delle quali non vale la pena di occuparsi, perchè sotto il titolo di primo console o sotto quello d'imperatore Napoleone Bonaparte fu per quattordici anni di fatto il padrone assoluto della Francia.

Sicchè in fondo la prima costituzione che venne in Francia lealmente applicata e che vi funzionò normalmente fu la Carta data da Luigi XVIII, quando la monarchia dei Borboni venne restaurata dallo straniero nel 1814. Questa Carta assicurava la uguaglianza civile ed alcuni altri di quei diritti individuali che, con frase felice, furono dette le conquiste intangibili della rivoluzione, stabiliva un Parlamento di due Camere, l'una ereditaria l'altra elettiva, sebbene con suffragio molto ristretto,

e sopratutto permetteva che il re sciegliesse i propri ministri fra i membri della Camera elettiva, ciò che rendeva possibile il funzionamento di un regime parlamentare.

Durante il regno di Luigi XVIII la Carta fu in generale lealmente applicata ed i diversi ministeri si sforzarono sempre di avere l'appoggio e la fiducia della maggioranza della Camera dei deputati, ma morto il re e successogli suo fratello Carlo X, questi presto inaugurò una politica di reazione e di ostilità verso la rappresentanza nazionale. La Camera dei deputati, che era ostile al gabinetto presieduto dal Polignac, fu replicatamente sciolta ed infine profittando di un articolo della carta il quale diceva che, in caso d'urgenza, il re aveva il diritto di fare ordinanze che avevano forza di legge, il governo sospese per via di ordinanze la libertà della stampa e modificò la legge elettorale politica. Queste misure provocarono subito lo scoppio della rivoluzione a Parigi e la rivoluzione, vittoriosa dopo tre giorni di combattimento, nel luglio 1830 costrinse Carlo X a fuggire e proclamò re dei francesi Luigi Filippo del ramo cadetto della famiglia dei Borboni.

Coll'avvento della nuova dinastia la costituzione venne modificata perchè fu tolto al potere esecutivo il diritto d'ordinanza, fu conservata la nomina regia per i membri della Camera dei Pari, ma la dignità di Pari non fu più ereditaria ma vitalizia, inoltre fu alquanto allargata la legge elettorale politica in modo che gli elettori politici, i quali erano prima circa duecentomila in tutta la Francia, furono portati a trecentomila. Avendo poi Luigi Filippo iniziato il suo regno colla proclamazione solenne che d'allora in poi la Carta sarebbe stata una verità, il nuovo re volle mantenere questa promessa attenendosi scrupolosamente al regime parlamentare e scegliendo sempre perciò i suoi

ministri nella maggioranza della Camera dei deputati.

La Carta francese modificata nel 1830 fu, tanto nelle sue disposizioni letterali quanto per lo spirito con il quale venne applicata, la fonte alla quale principalmente si inspirarono i redattori dello Statuto Albertino del 1848. Altra fonte secondaria fu la costituzione che il Belgio si diede nel 1831, dopo che, mercè una rivoluzione fortunata, questo paese si separò dall'Olanda. Si tratta di una fonte secondaria perchè veramente la costituzione belga del 1831 in parecchi punti essenziali discostasi dallo Statuto italiano, così ad esempio essa ammette la distinzione fra il potere costituente, che ha facoltà di modificare anche la costituzione, e quello legislativo e stabilisce che il Senato sia elettivo.

**10.** In Italia i primi tentativi per porre in attuazione un regime rappresentativo moderno si ebbero nel 1796, quando dopo l'invasione francese sorsero le repubbliche cispadana e transpadana, che poi unite formarono la repubblica cisalpina, e tre anni dopo quando visse per pochi mesi anche la repubblica partenopea.

Non vale la pena di fermarsi a ricordare i particolari delle costituzioni con le quali si ressero quelle repubbliche sia per la loro brevissima durata, sia anche perchè esse non ebbero mai una vera indipendenza, essendo sempre vissute sotto la tutela delle autorità militari francesi. Nel 1804 la repubblica cisalpina si trasformò in regno d'Italia sotto lo scettro di Napoleone Bonaparte, ed il governo napoleonico non fu di fatto meno assoluto in Italia di quello che era in Francia.

Avvenuta la restaurazione degli antichi governi nel 1814 fu ristabilito dappertutto l'antico regime assoluto. Negli anni 1820 e 1821 vi furono tentativi per stabilire un regime rappresentativo a Napoli

e nel Piemonte e la costituzione che allora si cercò di adottare fu quella spagnuola del 1812, che alla sua volta era una copia di quella francese del 1791. Ad ogni modo essa non durò a Napoli che pochi mesi, ed in Piemonte non vi fu neppure il tempo di convocare il Parlamento, sicchè il periodo costituzionale si può dire che sia veramente cominciato in Italia nel 1848.

In quest'anno infatti tutti gli Stati italiani ebbero le loro costituzioni, ma l'unico che sopravvisse al periodo di reazione che si ebbe nel 1849 fu lo Statuto albertino, proclamato solennemente negli antichi Stati sardi il 4 marzo del 1848 e che venne poi accettato per mezzo dei plebisciti in tutte le altre regioni italiane, a mano a mano che esse compirono la loro annessione al Piemonte dal 1859 al 1870.

Lo Statuto di Carlo Alberto, diventato ora lo Statuto del regno d'Italia, consta di ottantaquattro articoli, nei quali però la materia trattata non è sempre distribuita in modo organico, cosicchè gli articoli che si riferiscono allo stesso argomento non sempre si trovano insieme aggruppati. Perciò volendo esporre i principii fondamentali della nostra costituzione qualche volta sarà opportuno di allontanarsi dalla traccia segnata dal legislatore.

Si dirà quindi:

Anzitutto della forma di governo che lo Statuto venne ad instaurare.

In secondo luogo delle prerogative personali del re e dell'ordine della successione monarchica.

In terzo luogo si tratterà della parte più importante dello Statuto, cioè dell'ordinamento dei pubblici poteri.

Ed infine si parlerà dei diritti individuali dei quali la nostra Carta fondamentale assicura il godimento a tutti i cittadini italiani.

La definizione della nuova forma di governo che

s'inaugurava collo Statuto albertino è contenuta nell'articolo secondo della nostra carta fondamentale, nel quale si dice che « lo Stato è retto da un governo monarchico rappresentativo ».

Or siccome le espressioni hanno il significato che l'uso dei tempi loro attribuisce così è evidente che con la frase accennata si volle dire che il re Carlo Alberto, il quale fino allora avea esercitata piena ed intera la sovranità, spontaneamente consentiva a dividerla con un Parlamento, nel quale una delle due Camere doveva essere elettiva e doveva quindi rappresentare il paese. Difatti per governo monarchico rappresentativo s'intendeva nel 1848, e s'intende anche ora, una forma di governo nella quale i poteri sovrani sono insieme esercitati da un capo dello Stato ereditario e da un Parlamento nel quale o la camera unica o una delle due camere viene scelta dal suffragio popolare.

Questo significato viene vie più chiarito e precisato dall'articolo terzo dello Statuto dove è stabilito che il potere legislativo, ossia il potere sovrano per eccellenza, è collettivamente esercitato dal re e da due Camere, il Senato e quella dei deputati.

In tutti i paesi nei quali la monarchia prima assoluta è diventata costituzionale o parlamentare, il passaggio pacifico dall'antica alla nuova forma di governo presentava delle difficoltà pratiche, che solo con sottili accorgimenti politici e giuridici si sono potute superare. L'antico sovrano assoluto infatti era considerato, almeno nella dottrina, come il padrone dello Stato, la sua azione era quindi superiore ad ogni legge e la legge stessa si supponeva che fosse una libera emanazione della sua volontà. Col nuovo regime invece i poteri dell'antico sovrano sono stati limitati e definiti e perchè la sua volontà diventi legge occorre il consenso del paese, che s'intende legalmente rappresentato dalla Camera elettiva. Ma l'abdicazione dei diritti

sovrani degli antichi monarchi assoluti sarebbe stata intera ed incondizionata se essi avessero pure accettato che loro potesse venire addebitata la responsabilità diretta e personale di una possibile violazione della legge.

Il meccanismo pratico, mediante il quale diventò relativamente facile la transazione dai vecchi ai nuovi concetti di diritto pubblico, fu suggerito dalle leggi costituzionali dell'Inghilterra, dove esso ero stato quasi empiricamente escogitato. Abbiamo già visto infatti come l'articolo terzo dell'atto di stabilimento abbia prescritto che ogni atto della Corona per avere esecuzione doveva essere controfirmato da un membro del consiglio privato, ma nello stesso tempo si è mantenuto sempre intatto in Inghilterra il principio della irresponsabilità personale del re, essendo rimasta colà sempre indiscussa la massima che il *re non può fallare,* la quale ha il significato che egli non può mai esser chiamato a rispondere legalmente dei suoi atti.

Analoghe furono le misure sancite nelle costituzioni monarchiche del continente europeo e quindi anche nel nostro Statuto. Troviamo in esso infatti l'art. 67 il quale dice che « i ministri sono responsabili e che le leggi e gli atti del governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro », ma molto prima vi è l'art. 4 il quale solennemente afferma che « la persona del re è sacra ed inviolabile », ciò che significa che al capo ereditario dello Stato non può essere addebitata alcuna responsabilità legale. In altre parole quindi lo Statuto instaurando la monarchia rappresentativa volle che la persona del re venisse sempre considerata come superiore alla legge, ma nello stesso tempo stabilì che egli non possa fare alcun atto politico senza il concorso e l'assentimento di un alto funzionario dello Stato, il quale alle sanzioni legali è perfettamente sottoposto.

La inviolabilità regia stabilita coll'art. 4 dello Statuto è confermata e completata dall'articolo venti dell'editto sulla stampa nel quale si commina la pena del carcere da un mese ad un anno, oltre ad una multa, a chiunque fa pubblicamente risalire alla sacra persona del re il biasimo o la responsabilità degli attti del suo governo, come anche dall'art. 19 dello stesso editto nel quale sono stabilite delle pene per le offese commesse sempre per mezzo della stampa contro il re e la reale famiglia e finalmente da quegli articoli del codice penale che aggravano le sanzioni penali per i reati quando sono commessi contro il capo dello Stato e le persone a lui legate da vincoli di parentela

Lo Statuto stabilisce che il trono è ereditario secondo la legge salica (v. art. 23); ciò significa che al re succede il parente maschio più prossimo e che le donne e la loro discendenza sono escluse dal trono. Fra parenti di uguale grado la successione spetta sempre al primogenito. La maggiore età del re è fissata a diciotto anni compiuti (art. 11).

Vi sono anche disposizioni statutarie le quali provvedono alla eventualità della reggenza nel caso che il re sia minorenne, o si trovi nella fisica impossibilità di regnare. Secondo queste disposizioni la reggenza spetta al parente più prossimo del re della linea maschile il quale abbia compiuto gli anni ventuno. Se la reggenza è determinata da malattia del re, ossia da fisica impossibilità di regnare, l'erede presuntivo del trono diventa di pieno diritto reggente, purchè abbia compiuto gli anni diciotto.

Se il re è minorenne, in mancanza dei parenti maschi, e per parenti s'intendono sempre soltanto quelli della linea mascolina, la reggenza viene affidata alla regina madre. Se manca anche que-

sta, le Camere, convocate fra dieci giorni dai ministri, nominano il reggente.

Il reggente non può entrare in funzioni se non ha prestato prima il giuramento di essere fedele al re e di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato. Anche il re salendo al trono presta, in presenza delle Camere riunite, il giuramento di osservare lealmente lo Statuto. Ma s'intende che egli adempirà a quest'obbligo appena gli sarà possibile e che assumerà intanto le sue funzioni subito dopo la morte del predecessore.

Lo Statuto distingue la reggenza, la quale conferisce a chi ne è investito l'esercizio della potestà regia, dalla tutela del re minorenne, ed affida questa ultima, fino a quando il re abbia compiuto sette anni, alla regina madre. La funzione della tutrice dovrebbe consistere nel sopraintendere all'allevamento ed all'educazione del re ed anche all'amministrazione del suo patrimonio privato. Però la nostra carta fondamentale, sempre diffidente verso le donne, dispone che, appena il re minorenne compisce i sette anni, anche la tutela passi al reggente.

Sotto la monarchia assoluta prevalendo il concetto dello stato patrimoniale, secondo il quale la cosa pubblica era considerata come proprietà del principe, i redditi del re erano confusi con quelli dello Stato e la proprietà dello Stato veniva considerata come proprietà del re. Quest'ultima confusione del resto non era alle volte senza inconvenienti anche per la dinastia dei regnanti, perchè, quando arrivava al trono per l'estinzione della linea primogenita una linea collaterale di principi, il patrimonio del nuovo sovrano veniva assorbito da quello dello Stato. E di ciò si ebbe un segnalato esempio in Francia quando giunse al trono Enrico IV di Navarra.

Colla instaurazione delle monarchie rappresen-

tative venne completamente meno l'antico concetto della sovranità patrimoniale del capo dello Stato, e si provvide perciò, in tutti gli Statuti e carte fondamentali, a distinguere tassativamente la parte relativamente piccola delle pubbliche entrate che vien destinata al mantenimento del decoro della Corona dalla parte molto più grande che è impiegata a sostenere le spese dei vari rami della pubblica amministrazione. Inoltre si è quasi da per tutto separata e distinta la proprietà del principe da quella dello Stato.

Conformandosi a questi concetti lo Statuto albertino stabilisce all'art. 19 che la parte del bilancio dello Stato destinata alla dotazione della Corona, la quale dicesi comunemente lista civile, viene fissata, per la durata di ogni regno, dalla prima legislatura dopo l'avvenimento del re al trono, e all'art. 20 distingue nettamente il patrimonio privato del re, che potrà sempre accrescersi a titolo gratuito od oneroso, dai beni mobili ed immobili della Corona, dei quali il re ha semplicemente l'usufrutto, e che rappresentano quindi quella parte del demanio nazionale la quale vien destinata a mantenere alto il prestigio ed il decoro del capo dello Stato.

Lo stesso art. 20 dello Statuto dà al re la facoltà di disporre del suo patrimonio privato, sia per atti tra vivi sia per testamento, senza esser tenuto alle regole delle leggi civili che limitano la quantità disponibile. Nel rimanente il patrimonio del re è soggetto alle leggi che regolano le altre proprietà.

**11.** Nella nostra carta fondamentale larghissimi sono i poteri attribuiti al re. È detto infatti che a lui solo appartiene il potere esecutivo, che egli è il capo supremo dello Stato, comanda tutte le forze di terra e di mare, dichiara la guerra, fa i trattati con le potenze straniere, nomina a tutte le

cariche dello Stato. Inoltre il re partecipa al potere legislativo perchè fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, sanziona le leggi stesse e le promulga, può proporne di nuove al Parlamento, convoca in ogni anno le due Camere ed ha facoltà di prorogarne le sessioni e di sciogliere quella dei deputati convocandone un'altra nel termine di quattro mesi. Infine siccome la giustizia è amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce ed ha facoltà di fare grazia e commutare le pene, la sua azione si fa anche sentire nel potere giudiziario (vedi gli art. 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 68 dello Statuto).

Ma abbiamo già visto che tutta questa grandissima somma di attribuzioni politiche, il re non può esercitare che con la cooperazione di ministri responsabili, perchè senza la firma di un ministro, nessun atto di governo ha vigore. Ora in Italia per una consuetudine, che cominciò a stabilirsi fin dal primo anno nel quale lo Statuto fu applicato negli antichi Stati sardi, i ministri sono stati quasi sempre membri delle due Camere del Parlamento e specialmente della Camera dei deputati e nessun ministero ha conservato il potere quando la maggioranza della Camera dei deputati si è dichiarata contro di esso.

In altre parole dal 1848 ad oggi si è avuto in Italia quella forma di governo rappresentativo che dicesi governo parlamentare, la quale vuole che il capo dello Stato, sia esso ereditario come in Inghilterra, in Italia o nel Belgio od elettivo come in Francia, scelga sempre i suoi ministri fra i duci della maggioranza della Camera elettiva. Viceversa nella forma di governo che ora dicesi costituzionale, e che vige in Germania e fino ad un certo punto nell'Austria, il capo dello Stato sceglie liberamente i suoi ministri fra persone di sua fi-

ducia, le quali spessissimo sono estranee alla Camera elettiva.

Non è qui il caso di esaminare se il governo parlamentare sia genericamente preferibile a quello costituzionale o viceversa; anche perchè non si può risolvere questo problema senza tener conto di molti elementi variabili, i quali dipendono dalle condizioni speciali di un dato paese e di un dato momento storico. Dirò quindi soltanto che è prevalso il governo parlamentare in quei paesi nei quali maggiori erano le forze politicamente dirigenti rappresentate nella Camera elettiva e minore energia e minori capacità politiche vi erano nella burocrazia o in quelle antiche classi privilegiate, che sostenevano l'antico regime assoluto. Mentre si potè instaurare il governo costituzionale in quei paesi nei quali le vecchie forze politiche, che aveano diretto esclusivamente lo Stato fino alla proclamazione della nuova forma di governo, conservavano maggiore vitalità e le nuove erano meno potenti e meno organizzate.

In Italia dunque, appena lo Statuto venne proclamato, si determinò tale un equilibrio delle forze politiche che ne venne l'instaurazione del governo parlamentare, tacitamente ma fermamente richiesto dalla pubblica opinione, tacitamente accordato dalla Corona. Ma non vi è dubbio che anche nei limiti di un governo parlamentare l'azione personale del re ha un largo campo nel quale si può sempre esplicare.

Gli scrittori e professori di diritto costituzionale, che insegnarono e scrissero nei primi decenni del nuovo regime, si sforzarono di definire quali fossero le attribuzioni che la sincera pratica del governo parlamentare lasciava alla iniziativa della Corona. Ne fecero anzi una minuta enumerazione e le denominarono prerogative maiestatiche. Io credo invece difficile di formulare teorie su questo

argomento, perchè si deve venire sempre alla conclusione che in ogni atto di governo è necessario il consenso del re e, secondo lo Statuto, di un ministro. Anzi, come più avanti vedremo, oggi in Italia il consenso del re e di un ministro non basta, ma occorre anche quello del presidente del Consiglio dei ministri e spesso dell'intiero Consiglio dei ministri, ed in questo concorso necessario di parecchie volontà è difficile determinare i casi nei quali prevale l'una o l'altra di esse.

In proposito poi la pratica di quasi sessanta anni di vita politica ci insegna che dalla volontà del re dipende il concedere o no lo scioglimento della Camera dei deputati ad un ministero. Perciò, in caso di conflitto fra la Camera ed il gabinetto, la volontà regia decide se sia o no il caso d'interrogare, come dicesi, il paese. È inoltre perfettamente ammesso dalla nostra pratica parlamentare che il re possa accettare le dimissioni di un ministero senza che questo abbia avuto un voto di sfiducia della Camera, quando, a giudizio del capo supremo dello Stato, sia accaduto un fatto politico così grave e che ha talmente scosso la coscienza del paese da rendere giustificabile un cambiamento nell'indirizzo del governo. In proposito il Palma rammentava il precedente del 1864, quando in seguito ad uno spargimento di sangue avvenuto a Torino ed occasionato dalla agitazione che ebbe luogo in quella città per il trasporto della capitale a Firenze, Vittorio Emanuele II accettò le dimissioni del primo ministero Minghetti, senza che vi fosse stato un voto della Camera; ma gli esempi più prossimi non mancano, anzi sono diventati frequentissimi. Basti il ricordare che senza che ci fosse un voto della Camera furono accettate le dimissioni del ministero Giolitti nel novembre 1893, quelle del secondo ministero Crispi nel marzo 1896,

e quelle del secondo ministero Rudinì nel giugno 1898.

Nè devesi infine tacere che non essendoci, dal 1876 in poi, nella Camera dei deputati italiana partiti politici compatti e ben organizzati, resta di fatto alla Corona una maggiore libertà nella scelta del nuovo presidente del Consiglio e dei nuovi ministri. La maggioranza nuova infatti che ha battuto il vecchio ministero è sempre formata dalla coalizione di diversi gruppi, ed è còmpito del capo supremo dello Stato il discriminare quale dei gruppi coalizzati abbia maggiore seguito nel Parlamento e goda di maggiore fiducia nel paese.

Si è già fatta replicata menzione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Consiglio stesso dei ministri, che dicesi anche gabinetto. È utile avvertire che nè dell'uno nè dell'altro si fa menzione alcuna nello Statuto, che parla soltanto dei singoli ministri. Questa omissione non si spiegherebbe se non si ponesse mente che in Inghilterra il governo di gabinetto si stabilì solo in forza di consuetudini; e questo precedente fece sì che in tutte le costituzioni europee anteriori al nostro Statuto e nello stesso Statuto albertino scarsissime siano le disposizioni che riguardavano l'ordinamento ed il funzionamento dell'organo supremo e centrale del potere esecutivo.

Ma se queste disposizioni mancano o scarseggiano grandemente nella nostra Carta fondamentale, se esse fino a poco tempo fa non erano contemplate nelle leggi dello Stato, ciò non significa che l'organizzazione del gabinetto siasi lungamente fondata in Italia sulla semplice consuetudine; poichè presto s'iniziò una serie di decreti reali mediante i quali il potere esecutivo di propria iniziativa disciplinò la sua azione e regolò le attribuzioni dei suoi membri.

Il primo di questi decreti in ordine di data è

quello che porta la firma del D'Azeglio e che rimonta al dicembre 1850. Con esso si definì per la prima volta, ed in modo non sempre preciso, la competenza del Consiglio dei ministri sottraendo molte attribuzioni ai singoli ministri e dandole al gabinetto; sostituendo così ad una volontà unica una deliberazione collettiva e rendendo necessaria la cooperazione della maggioranza dei ministri per l'esecuzione di una serie di atti di governo, giudicati come i più importanti.

Infatti secondo le disposizioni del decreto D'Azeglio, venivano affidati al Consiglio dei ministri:

La trattazione delle materie d'ordine pubblico e di alta amministrazione.

I progetti di trattati colle potenze straniere.

I decreti organici.

Le proposte per le nomine dei senatori.

I conflitti di giurisdizione.

La nomina di un gran numero di alti funzionari dello Stato, cioè consiglieri di Stato e della Corte dei conti, membri della Corte di cassazione, ambasciadori, prefetti, ufficiali generali dell'esercito e dell'armata, ecc.

È da notare che l'espressione « materie di ordine pubblico e di alta amministrazione » è alquanto indeterminata, che i conflitti di giurisdizione ora sono di competenza della Corte di cassazione di Roma e che infine male si comprende perchè fosse sottratta alla competenza dei singoli ministri la nomina di tanti alti funzionari dello Stato, mentre nulla si diceva nel decreto riguardo alla messa in riposo, rimozione e destituzione dei funzionari stessi che, apparentemente almeno, veniva lasciata all'arbitrio di ciascuno dei ministri competenti.

Nel decreto D'Azeglio, che regolò l'ordinamento del consiglio dei ministri fino al 1867, non si dànno attribuzioni e poteri speciali al presidente del Consiglio. Ciò non vuol dire che questo titolo fosse allora

ignoto, e che non ci fosse anche prima del 1867, in qualunque ministero una personalità eminente la quale, per la fiducia che inspirava al re ed al Parlamento, dirigeva l'azione dell'intiero gabinetto, come fece appunto Cavour quasi ininterrottamente dal 1852 al 1861. Ma, per quanto potesse essere grande l'autorità personale del presidente del Consiglio, essa non veniva allora sostenuta e corroborata da alcuna superiorità gerarchica, sicchè di fronte agli altri ministri egli rimaneva sempre un *primus inter pares*. Legalmente quindi il presidente era uguale ai suoi colleghi del Gabinetto, di fatto, ed a causa della sua importanza parlamentare, la sua volontà esercitava nel Consiglio dei ministri una influenza preponderante.

Il primo tentativo per conferire al presidente del Consiglio una vera superiorità gerarchica sugli altri ministri, fu fatto col decreto Ricasoli del 28 marzo 1867. Nell'articolo sesto di questo decreto si legge infatti che « ciascun ministro deve comunicare al presidente del Consiglio i decreti da presentarsi alla firma del re, ed il presidente può richiederne la ragione, sospenderne la proposta e deferirne l'esame al Consiglio dei ministri ».

Riesce evidente che con questa disposizione nessun ministro, pur restando nel limite delle attribuzioni che il decreto D'Azeglio gli lasciava, non poteva esercitarle senza il beneplacito del presidente del Consiglio, il quale veniva così a costituire, nella gerarchia degli altissimi funzionari, come un grado intermediario fra il re e gli altri ministri.

Ma il decreto Ricasoli non fu che un tentativo, perchè venne tosto abrogato da un decreto del Rattazzi in data del 28 aprile 1867. Senonchè il pensiero del Ricasoli fu nove anni dopo ripreso e sviluppato dal Depretis, il quale con un suo decreto del 20 agosto 1876 modificava profondamente

il tipo classico del governo di gabinetto ed introduceva nel nostro diritto pubblico interno novità tanto importanti quanto poco avvertite dai contemporanei.

Difatti nel decreto citato, oltre ad un rimaneggiamento delle materie contenute nel decreto D'Azeglio, rimaneggiamento che deferiva logicamente al Consiglio dei ministri la messa in riposo e la rimozione di tutti quei funzionari la cui nomina è di competenza dello stesso consiglio, si contenevano le seguenti disposizioni:

Art. 4. « Al presidente del Consiglio sono rivolte le domande dei ministri perchè gli affari che debbono proporre siano posti all'ordine del giorno.

« Egli è in diritto di richiedere che sia portato in Consiglio qualunque affare, anche non compreso nei precedenti articoli, sul quale creda opportuno di provocare una deliberazione del Consiglio dei ministri ».

Art. 5. « Il presidente del Consiglio dei ministri rappresenta il gabinetto, mantiene l' uniformità nell'indirizzo politico ed amministrativo di tutti i ministri, e cura l'adempimento degli impegni presi dal ministero nel discorso della Corona, nelle sue relazioni col parlamento e nelle manifestazioni fatte al paese.

« Chiede conto della esecuzione delle deliberazioni prese in comune dai consiglieri della Corona riceve comunicazioni delle circolari, dei manifesti e delle relazioni di ciascun ministro, che impegnino l'indirizzo del governo, dell'amministrazione centrale, e che per le stampe devono essere recate a cognizione del pubblico ».

Art. 6. « Ciascun ministro comunica al presidente del Consiglio la nota, con le analoghe specificazioni, di tutti i decreti che intende portare alla firma reale. Il presidente può sospendere la

proposta, richiedere schiarimenti e deferirne lo esame al Consiglio dei ministri.

« A lui dovrà, prima della esecuzione, essere comunicata ogni pratica che importi spesa straordinaria od accenni a renderla necessaria ».

Art. 7. « Il ministro degli affari esteri conferisce col presidente del Consiglio in tutte le note e comunicazioni che impegnano la politica del governo nei suoi rapporti con i governi esteri ».

Gli articoli citati bastano a far comprendere chiaramente come in seguito al decreto Depretis il presidente del Consiglio sia diventato in Italia un vero superiore gerarchico degli altri ministri. Egli infatti non solo sopraintende legalmente a tutta la politica interna ed estera, ma può a sua volontà restringere la competenza di ogni singolo ministro e nessun ministro può compiere un atto di governo di qualche importanza, per il quale occorra un decreto reale, senza l'assentimento di colui che ora è comunemente ed a buon diritto chiamato il capo del governo, cioè del presidente del Consiglio. Non occorre di ricordare che nello statuto questa figura del capo del governo è completamente sconosciuta, anzi nell'art. 67 della nostra carta fondamentale, che già fu citato, tassativamente si stabilisce che per la validità di qualsiasi atto di governo, è sufficiente la firma del re e quella di un ministro qualsiasi.

L'ultimo decreto che abbia introdotto modificazioni nell'ordinamento del Consiglio dei ministri è quello dello Zanardelli in data del 14 novembre 1901. Scopo principale di esso fu quello di coordinare e riunire le disposizioni dei decreti antecedenti e segnatamente quelle dei decreti del D'Azeglio e del Depretis.

Qualche disposizione nuova vi è introdotta riguardo ai funzionari che debbono essere nominati e messi in riposo o rimossi dall'impiego per deli-

berazione del Consiglio dei ministri, poichè si comprendono fra essi i titolari di cariche che non esistevano all'epoca dei decreti precedenti. Inoltre l'art. 10 del decreto Zanardelli stabilisce che « il presidente del Consiglio controfirma i decreti di nomina dei ministri segretari di Stato, ed, insieme ai ministri competenti quelli per i quali sia stata necessaria una deliberazione del Consiglio dei ministri »; ma è evidente che con questo articolo, il quale provocò una interpellanza ed una ampia discussione in Senato per opera del senatore Vitelleschi, non si fece che rendere più evidente, mercè l'aggiunzione di una formalità legale, quella superiorità gerarchica del presidente del Consiglio che ripeteva la propria origine dal decreto Depretis.

Piuttosto desta a prima vista qualche sorpresa il fatto che modificazioni così importanti nell'ordinamento del potere esecutivo siano state nel nostro diritto costituzionale introdotte senza l'intervento del Parlamento, e per opera di semplici decreti reali.

Naturalmente ciò fu possibile nei primi tempi della nostra vita costituzionale perchè, come si è già detto, in Inghilterra il governo di gabinetto si formò per il prevalere di una consuetudine, e ciò ebbe per effetto ehe anche fra noi questa materia fosse regolata in principio piuttosto da consuetudini che da precise norme statutarie.

In seguito però la quistione si discusse in Parlamento e fu in certo modo il Parlamento stesso che sanzionò la propria incompetenza.

Difatti fin dal 1862 il deputato Coppino aveva interpellato il ministero a proposito di un decreto reale che toglieva la direzione delle scuole tecniche al ministero di istruzione pubblica per attribuirla a quello d'agricoltura. Affermava l'interpel-

lante che il numero e le attribuzioni dei ministri non si potessero modificare che per legge.

Gli rispondevano il Sella, il Cordova, il Lanza sostenendo la competenza dei decreti reali, poichè, secondo questi oratori, la teoria della divisione dei tre poteri dello Stato, il legislativo, l'esecutivo ed il giudiziario, portava alla conseguenza che il potere esecutivo potesse modificare il proprio ordinamento interno senza l'intervento del legislatore. La Camera accoglieva allora questa dottrina.

Uguale fu il risultato di un'altra discussione che ebbe luogo nel 1869, nella quale la teoria che il numero e le attribuzioni dei ministeri poteano essere modificati per decreto reale fu anche sostenuta dal Minghetti e dal Crispi.

La questione fu più ampiamente trattata nel 1878. L'anno precedente un decreto reale avea abolito il ministero d'agricoltura industria e commercio distribuendone le attribuzioni fra il ministero dell'interno e quello della pubblica istruzione, a distanza di un solo anno un altro decreto reale avea ricostituito il ministero d'agricoltura. Sorse allora con grande autorità lo Spaventa a sostenere l'illegalità di tutte e due i decreti; poichè, diceva l'oratore, siccome molte sono le leggi che assegnano tassativamente certe determinate funzioni a determinati ministri, non si può ammettere che la stessa materia sia ulteriormente modificata per decreto reale. Malgrado la forza di quest'argomento la Camera neppure questa volta accoglieva la teoria dell'incompetenza del potere esecutivo a modificare il proprio ordinamento per via di decreti reali.

E venne infine la legge proposta e fatta approvare dal Crispi, in data del 12 febbraio 1888, la quale all'articolo primo stabiliva che: « il numero e le attribuzioni dei ministri sono stabilite per decreto reale ».

Ma per quanto con questa legge la questione potesse sembrare definitivamente risoluta, e lo era infatti dal lato strettamente legale, pure la dottrina continuava a protestare contro questa abdicazione del Parlamento, il quale permetteva che, senza il suo intervento, si modificasse in certo modo la costituzione politica del paese.

Si accentuava poi sempre più il fatto accennato dallo Spaventa, cioè diventavano sempre più numerose le leggi che, assegnando determinate attribuzioni a determinati ministri, rendevano sempre più difficile che si potessero creare o abolire ministeri per decreto reale. Per queste e per altre ragioni finalmente la legge dell'11 luglio 1904 sugli organici dei ministeri abrogò il principio stabilito in quella del 1888 e sancì all'articolo primo che « non si possono creare nuovi ministeri se non per legge ».

Una evoluzione analoga per la quale l'ordinamento del potere esecutivo nelle sue linee fondamentali non si può modificare se non per legge è avvenuta, generalmente non universalmente, negli altri paesi retti sia a governo costituzionale che a governo parlamentare compresa l'Inghilterra. Fa però eccezione in certo modo la Francia, la quale dopo essersi messa per questa via ha fatto recentemente un notevole passo indietro. Infatti dopo un ordine del giorno votato, su proposta del Reinach, dalla Camera dei deputati francesi il 15 marzo 1893, col quale s'invitava il governo a non stabilire nessun nuovo ministero se non per legge, si era creduta necessaria una legge, che porta la data del 20 maggio 1894, per creare il ministero delle colonie. Ma l'anno scorso invece si è stimato sufficiente un decreto del Presidente della repubblica per istituire il nuovo ministero del lavoro. Il governo cercò di giustificarsi affermando che l'intervento del Parlamento non

era con questo procedimento eliminato, perchè le camere avrebbero dovuto sempre votare i fondi necessari per il nuovo dicastero.

**12.** Lo Statuto sancisce all'art. 67 « che i ministri sono responsabili ». Ora la responsabilità ministeriale può essere considerata sotto tre aspetti; essa infatti può essere politica, civile e penale.

Politicamente i ministri sono responsabili davanti al re ed al Parlamento, e la sanzione della responsabilità politica consiste nelle dimissioni che essi dànno ogni volta che l'indirizzo del loro governo è riprovato dal parlamento con un voto di sfiducia ed il re non crede opportuno di concedere al ministero battuto lo scioglimento della Camera. Si è già visto come in Italia spesso le dimissioni di un ministero siano state accettate quando avvenimenti gravi hanno persuaso il capo dello Stato che, pur non avendo ancora perduto a maggioranza della Camera, il ministero ha perlduto la fiducia del paese.

La responsabilità civile dei ministri è uguale a quella di tutti gli altri pubblici funzionari, essa quindi può essere invocata basandosi su quelle disposizioni del codice civile che stabiliscono che ognuno è tenuto a risarcire il danno prodotto per colpa propria.

Ma, come quella di tutti gli altri pubblici funzionari, questa specie di responsabilità è difficile che praticamente riesca efficace.

Viceversa la responsabilità penale dei ministri è contemplata in due speciali articoli dello Statuto.

Dice infatti l'art. 47 della nostra carta fondamentale che « la Camera dei deputati ha il diritto di accusare i ministri del re e di tradurli dinanzi all'alta Corte di giustizia », e l'art, 36 stabilisce che il Senato è costituito in alta Corte di giustizia con decreto del re, per giudicare dei crimini di

alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, e per giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati ».

La prima origine di queste disposizioni statutarie bisogna, al solito, cercarla nelle leggi e consuetudini costituzionali dell' Inghilterra. Ho già ricordato infatti che in Inghilterra sorse nel secolo XV un istituto, che si disse *impeachement* o accusa, che consisteva appunto nell'accusa che la Camera dei comuni indirizzava a carico di qualche alto funzionario dello Stato, il quale veniva per effetto di essa tradotto ordinariamente davanti il giudizio della Camera dei pari. Questa istituzione funzionò fino al 1805 ed è andata in disuso soltanto nel secolo scorso. Ragion d'essere e scopo dell'*impeachement* era, secondo tutti i giureconsulti inglesi del secolo decimottavo, quello di supplire alle deficienze della giurisdizione ordinaria, quando il magistrato ordinario non voleva, non poteva o non sapeva procedere contro un presunto reo, perchè questi era in posizione troppo eminente.

La carta francese del 1814 inspirandosi all'istituto dell'*impeachement*, ma modificandolo nel tempo stesso sostanzialmente, stabiliva all'art. 55 « che la Camera dei deputati ha diritto di accusare i ministri e di tradurli davanti la Camera dei pari, che sola ha il diritto di giudicarli » ed all'art. 56 che « essi (i ministri) non possono essere accusati che per reato di alto tradimento e di concussione ».

Ma nel 1830 questo articolo, che limitava la responsabilità penale dei ministri, veniva abrogato e rimaneva solo il precedente che stabiliva per essi in tutti i casi una giurisdizione speciale, quella cioè della Camera dei pari.

Ma la obbligatorietà della giurisdizione speciale non veniva neppur essa accettata dalla legge costituzionale francese del 16 luglio 1875, la quale

sancisce all'art. 12 che « i ministri possono essere accusati dalla Camera dei deputati per delitti commessi nell'esercizio delle loro funzioni, e che in questo caso essi sono giudicati dal Senato ».

Dunque oggi la costituzione francese stabilisce due giurisdizioni concorrenti, una ordinaria, quella del magistrato comune, l'altra straordinaria del Senato, la quale però non può agire che a due condizioni: la prima è che la Camera voglia fare uso del suo diritto di accusa, la seconda che il reato sia commesso nell'esercizio delle funzioni di ministro. Se la giurisdizione straordinaria non può o non *vuole* agire, resta libera l'azione a quella ordinaria, come avvenne nel 1894, quando non avendo la Camera voluto esperimentare il suo diritto di accusa, l'ex ministro Baihaut fu tradotto davanti la Corte di Assise, sebbene il suo reato, che consisteva nell' essersi lasciato corrompere dalla compagnia del Panama, fosse stato commesso nell'esercizio delle sue funzioni.

Ora il sistema adottato dal nostro Statuto, che è analogo a quello di altre costituzioni della seconda metà del secolo decimonono, è anche più largo di quello stabilito dalla costituzione francese del 1875. Basta infatti rileggere i due articoli citati, della nostra carta fondamentale per accorgersi che anche essa stabilisce le due giurisdizioni concorrenti, ma che il nostro legislatore non ha voluto aggiungere alcuna indicazione nè prescrizione intorno alla natura del reato per il quale la giurisdizione straordinaria si rende inevitabile, ed ha solo affermato che la giurisdizione dell'alta Corte di giustizia sarà obbligatoria ogni volta che la Camera dei deputati vorrà fare uso del suo diritto di accusa.

È vero che due insigni maestri di diritto costituzionale, il Bonasi ed il Palma, hanno voluto in Italia studiare i criteri secondo i quali un reato

commesso da un ministro dovrebbe o no esser deferito al giudizio dell'alta Corte di giustizia. A loro parere sarebbero reati ministeriali, e che perciò dovrebbero essere di competenza dell'alta Corte, quelli commessi da un ministro per ragioni politiche e coi mezzi che gli fornisce la carica di ministro. Ma questa distinzione fra i reati che i ministri potrebbero commettere non ha che una importanza dottrinale ed, essendo priva di una base legale, ha solo il valore di un autorevole suggerimento dato alla Camera, la quale può, se lo crede, seguirlo nell'esercizio del suo potere discrezionale di accusa.

Intanto è avvenuto che due sentenze della Corte di cassazione, l'una in data del 25 aprile 1895 e l'altra dell'8 novembre 1897, hanno affermato, la prima esplicitamente l'altra con qualche riserva, la incompetenza del magistrato ordinario a procedere contro i ministri imputati di qualche reato, non solo quando la Camera ha accusato, ma anche quando la Camera non ha esperimentato il suo diritto di accusa, purchè il reato sia tale che possa nascere legittimamente il sospetto che esso sia stato commesso per ragioni politiche.

Or io credo assolutamente infondata questa interpretazione che si è voluta dare agli art. 36 e 47 del nostro Statuto.

Ed osservo anzitutto che il secondo di questi articoli conferisce alla Camera un potere discrezionale di sottrarre i ministri alla giurisdizione del magistrato ordinario per sottoporli a quella dell'alta Corte, ma non da ai ministri alcun diritto di invocare quest'ultima giurisdizione quando la Camera non ha creduto opportuno di porli in stato d'accusa.

Perciò l'inazione della Camera nell'esercizio della facoltà discrezionale d'accusa contemplate dall'articolo 47 dello Statuto, deve bastare senz'altro a

lasciar libera l'azione al magistrato ordinario. Ed adottando una simile interpretazione, non si fa che seguire quella che la legge ha dato alle disposizioni analoghe contenute nell'art. 36 dello Statuto testè pure citato e che riguardano i reati di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato.

A termine infatti dell'art. 9 del codice di procedura penale, il giudizio di questi reati viene deferito alla Corte d'assise ogni volta che l'alta Corte di giustizia non viene chiamata ad esercitare la sua speciale competenza.

E se mi si obietterà che in questo caso la interpretazione è fondata sopra un testo di legge, risponderò che per i reati di alto tradimento era indispensabile una disposizione legislativa la quale permettesse di deferirli eventualmente al magistrato ordinario, perchè essi sono dallo Statuto tassativamente ed esclusivamente attribuiti all'alta Corte di giustizia; mentre la nostra carta fondamentale deferisce al Senato la competenza su i reati in genere commessi dai ministri solo quando questi vengono posti in stato d'accusa dalla Camera dei deputati.

E neppure vale l'appoggiarsi sulla distinzione, che ho ricordato, fra reati commessi da ministri per ragioni politiche e reati commessi dagli stessi per ragioni private, per deferire i primi alla competenza dell'alta Corte e gli altri a quella del magistrato ordinario; perchè come ho già ricordato questa distinzione ha una importanza puramente dottrinale, ma, non essendo fondata sulla legge, non può essere invocata per arrestarne l'applicazione.

E concluderò ricordando che, se si accoglie la dottrina della Cassazione, la quale ha affermato la tesi dell'incompetenza del magistrato ordinario senza che la Camera abbia prima esperimentato il suo diritto d'accusa, siccome nessun potere dello

Stato può obbligare o sollecitare la Camera a farne uso, si arriva fatalmente alla conseguenza che si potrà avere un presunto reo ed un presunto reato senza che si trovi il giudice.

Or non era certamente questo il risultato pratico al quale voleva arrivare il nostro legislatore quando sancì mercè l'art. 24 dello Statuto « che tutti i regnicoli qualunque sia il loro titolo o grado sono uguali davanti alla legge, ammettendo così implicitamente che, dove vi è un giudicabile, si debba trovare un giudice; ed indiscutibilmente neppure era questo il risultato che si voleva conseguire con gli stessi art. 36 e 47 dello Statuto, i quali, stabilendo, ad imitazione dell'*impeachement* inglese, una giurisdizione straordinaria e concorrente per i reati commessi dai ministri, miravano a meglio assicurare la loro responsabilità penale non già ad eluderla (1).

**13.** Dovendo ora parlare della formazione, delle prerogative e delle funzioni del potere legislativo in Italia rammenterò anzitutto che lo Statuto all'art. 3 proclama che « il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal re e da due Camere: il Senato e quella dei deputati ».

Nell'articolo citato non si fa alcuna distinzione fra potere legislativo e costituente, ma questa distinzione esiste in quasi tutte le costituzioni straniere, nelle quali si prescrive che le leggi fondamentali le quali hanno contenuto essenzialmente politico e che, come il nostro Statuto, regolano i rapporti fra i diversi poteri dello Stato e alcuni dei rapporti

(1) Mentre correggo le bozze di stampa arriva la notizia di una nuova sentenza della Cassazione la quale conferma la sua precedente giurisprudenza. Non si conoscono ancora le motivazioni della sentenza, ma da parte mia nulla ho da aggiungere a quanto ho già scritto in proposito.

più importanti fra lo Stato ed i cittadini, non possono essere modificate che da un potere speciale o almeno con procedimenti speciali. Così ad esempio nella Svizzera occorre il *referendum* popolare, ossia l'assentimento della maggioranza degli elettori appositamente interrogati, in Francia basta l'approvazione della Camera e del Senato, che però debbano votare le modificazioni introdotte nella costituzione riuniti in unica assemblea.

In Inghilterra le leggi con le quali si è modificata e trasformata la costituzione sono state sempre fatte dal parlamento ordinario e con le forme consuete per le altre leggi, e, nel silenzio dello Statuto, lo stesso principio è prevalso in Italia. A dir vero il fatto che lo Statuto stesso fu accettato nella massima parte d'Italia mercè i plebisciti, potea dare qualche fondamento alla supposizione che anche fra noi ci fosse un potere costituente diverso da quello legislativo, ma l'altro fatto non meno incontestabile che in Italia parecchi articoli dello Statuto sono stati abrogati o modificati dal Parlamento ordinario (ad esempio gli art. 74 e 76) e che lo stesso ha sancito leggi che, come quelle sulle guarentigie pontificie, hanno indiscutibilmente un carattere statutario, stabiliscono precedenti tali che non permettono di porre in dubbio che il re ed il Parlamento italiano esercitino anche il potere costituente.

In Italia, come in quasi tutti i paesi retti a regime rappresentativo, il Parlamento si compone di due Camere e vige perciò il sistema bicamerale; il Parlamento di una sola Camera esiste soltanto in Grecia ed in qualche altro piccolo Stato della penisola balcanica. Anche la seconda repubblica francese, che durò dal 1848 al 1851, aveva adottato il sistema unicamerale, ma la terza repubblica tornò a quello bicamerale.

L'esistenza delle due Camere in quasi tutti i parla-

menti moderni si spiega sopratutto con il prestigio esercitato dalla costituzione inglese, nella quale le due Camere esistono fin dal secolo decimoquarto. Parecchi scrittori poi che si sono occupati di politica e di diritto costituzionale hanno voluto con argomenti d'indole generale e teorica sostenere tanto il sistema unicamerale che quello bicamerale.

I propugnatori del sistema unicamerale sono quasi tutti rigidi seguaci della dottrina della sovranità popolare, secondo la quale debbono considerarsi come legittimi solo quei poteri che sono basati sul consenso, espresso mercè il suffragio, della maggioranza numerica dei cittadini. Partendo da questo principio gli scrittori di questa scuola affermano che se la seconda Camera viene, come la prima, eletta dal suffragio universale essa rappresenta una superfluità, o come comunemente si dice, un *bis in idem*, se invece è formata con altri criteri bisogna condannarla perchè rappresenta una violazione della sovranità popolare.

Invece coloro che preferiscono il sistema bicamerale, fra i quali in Italia vanno specialmente ricordati il Palma ed il Balbo, lo trovano migliore perchè credono che mercè di esso il lavoro legislativo possa procedere più ponderatamente e si possa avere nel Parlamento una rappresentanza più completa di tutti i valori politici del paese. Difatti non si può negare che se tutti i membri del Parlamento dovessero essere scelti dal suffragio popolare, molte sarebbero le persone competenti per titoli e ragioni diverse che rimarrebbero sempre escluse dalle aule legislative.

Riguardo ai diversi sistemi in uso per la formazione della seconda Camera è da osservare che nessun paese, fra quelli che hanno adottato il regime rappresentativo, ha accolto integralmente il sistema inglese dell'eredità, perchè il concetto della

trasmissibilità da padre in figlio del diritto di legiferare era troppo ripugnante all'ambiente intellettuale e sociale del secolo decimonono. Nondimeno dei membri ereditari esistono nelle Camere alte dell'Austria della Prussia e in altri parlamenti dei singoli Stati che fanno parte dell'impero germanico. La seconda Camera elettiva è stata adottata in altri paesi, come ad esempio in Norvegia e nel Belgio, possa però o viene eletta con un suffragio a doppi grado o si richiedono sia, negli elettori che negli eleggibili, condizioni diverse di quelle stabilite per la prima Camera.

Nei paesi dove vige il sistema federale i membri della seconda Camera sono quasi sempre nominati dai governi degli Stati che compongono la federazione come avviene ad esempio negli Stati Uniti d'America. In Francia l'elezione dei membri del Senato viene in ogni dipartimento affidata ad uno speciale corpo elettorale composto dai deputati del dipartimento, dai componenti il Consiglio del dipartimento, analogo al nostro Consiglio provinciale, e dai delegati dei comuni che dello stesso dipartimento fanno parte.

In Italia l'art. 33 dello Statuto sancisce che il Senato è composto di membri nominati a vita dal re in numero non limitato aventi l'età di quarant'anni compiuti e scelti in ventuna categorie che sono nello Statuto stesso elencate.

La prima di queste categorie, che comprende gli arcivescovi e vescovi dello Stato, e la ventesima che comprende coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la patria, hanno un carattere speciale che le differenzia dalle altre. Le rimanenti diciannove comprendono in maggioranza le diverse classi di alti funzionari dello Stato, ed inoltre il presidente della Camera dei deputati, i deputati stessi dopo tre legislature o sei anni di esercizio, i presidenti dei Consigli provinciali dopo

che per tre volte sono stati riconfermati, i membri delle regie accademie delle scienze ed infine le persone che pagano tremila lire d'imposte dirette.

Praticamente i membri del Senato italiano sono in grandissima maggioranza scelti fra gli alti funzionari dello Stato e gli ex deputati.

Da moltissimi anni nessun senatore è stato nominato in base alle categorie prima e ventesima che furono sopra ricordate. Quanto alla categoria ventunesima, che è quella dei censiti, bisogna riconoscere che spesso il pagamento di tremila lire d'imposte dirette ha servito a fornire un titolo legale per la nomina di persone che per altre ragioni avevano acquistato benemerenza o notorietà.

I sistemi per la formazione delle camere elettive adottati nei paesi dove è prevalso il regime rappresentativo, si possono sostanzialmente ridurre a due: il suffragio universale e quello limitato.

Il suffragio universale, cioè la partecipazione di tutti i cittadini di sesso maschile e che hanno raggiunta la maggiore età alla elezione dei membri della prima Camera, è basato sulla dottrina della sovranità popolare come è intesa ed esposta nel *Contratto sociale* di Rousseau e come tuttora viene accolta da tutte le frazioni del partito democratico o popolare. Secondo questa dottrina la facoltà di partecipare, mercè l'esercizio del voto politico, al governo del proprio paese sarebbe un diritto innato chè compete ad ogni individuo che fa parte del consorzio sociale per il solo fatto che appartiene a questo consorzio, uno di quei diritti cioè che spettano ad ogni uomo appena arrivato a quell'età che fa supporre completo l'uso della ragione.

Il suffragio limitato invece è fondato sul concetto che la partecipazione alla vita politica per mezzo del voto sia piuttosto una funzione, la quale va conferita solo a coloro che hanno la capacità di esercitarla. La ragion d'essere di questa fun-

zione si può ritrovare nella necessità della divisione dei poteri, che non si può avere se non esiste una assemblea legislativa, i membri della quale siano scelti in modo che essi possano tutelare interessi e rappresentare forze politiche distinte ed indipendenti dalle gerarchie di funzionari civili e militari, che sono gli organi degli altri poteri dello Stato.

Senonchè questo concetto, al quale non si può negare una certa profondità politica, riesce in pratica di attuazione piuttosto ardua, sopratutto per la difficoltà che trovasi nel fissare i criteri della capacità elettorale.

Difatti il criterio più antico è stato quello del censo determinato dal pagamento di una imposta diretta, che dava la misura della partecipazione dell'individuo ai carichi pubblici e quindi del suo interesse al buon andamento della cosa pubblica. Ma questo criterio, sebbene ancora non sia in certi paesi completamente abbandonato, non si può negare che offra il fianco a critiche rigorose. Giacchè col prevalere dei moderni sistemi d'imposte è avvenuto che le entrate degli Stati moderni poggino sopratutto sulle imposte indirette che gravano sui consumi, e quindi risulta evidente che anche coloro i quali non pagano alcuna imposta diretta, e che sarebbero perciò privi del censo elettorale, partecipano nondimeno, ed in proporzione notevole, ai carichi pubblici. Al giorno d'oggi per non pagare nulla allo Stato bisognerebbe astenersi da ogni consumo e quindi tutti essendo contribuenti, tutti, anche sulla base del sistema censitario, dovrebbero essere elettori.

Più conforme alle idee moderne è l'altro criterio che vorrebbe conferito il diritto elettorale soltanto alle persone che hanno cultura sufficiente per capirne l'importanza ed adoperarlo con discernimento. Senonchè nella pratica riesce pure oltremodo difficile di fissare il grado di cultura che si

può ritenere indispensabile per l'esercizio della funzione politica.

Volendo stabilire dei limiti che non siano arbitrari e variabili caso per caso è necessario ricorrere ai diplomi scolastici ed ai gradi accademici; ma allora, oltre all'incertezza in genere del criterio adottato, è difficile evitare gli inconvenienti evidentissimi che provengono sia dall'adozione di un titolo accademico troppo elevato sia dalla scelta di un certificato d'insegnamento troppo basso ed elementare. Difatti se si adottasse ad esempio come requisito sufficiente per venire ammesso all'elettorato politico la licenza liceale e quella dell'istituto tecnico, allora l'intiero corpo elettorale in Italia non arriverebbe alle duecentomila persone ed esso sarebbe troppo oligarchico e ristretto; se invece viene preso per titolo sufficiente all'elettorato, come ora avviene in Italia, il certificato di aver superato l'esame del corso elementare obbligatorio, sorge spontanea l'obbiezione che il sapere solamente e stentamente leggere e scrivere non offre alcuna seria guarentigia e neppure alcun indizio valevole di capacità politica superiore a quella che può avere anche un analfabeta.

Per queste ragioni ed anche perchè la teoria sulla quale si fonda il suffragio universale è di facile percezione e, per ragioni che è superfluo di ricordare, ha fortemente impressionato la mentalità moderna, è avvenuto che molte fra le nazioni più colte hanno senz'altro concesso il voto a tutti i cittadini maschi i quali hanno raggiunto la maggiore età. Ed anche là dove ciò non è completamente avvenuto, come in Inghilterra ed in Italia, le condizioni per ottenere l'elettorato politico sono divenute oltremodo facili.

Per temperare in certo modo gli effetti del suffragio universale ed ottenere che il solo numero non sia arbitro delle elezioni politiche si è adot-

tato nel Belgio il voto multiplo. In questo paese infatti mentre tutti i cittadini di maggiore età partecipano al suffragio si concede un voto supplementare a coloro che, oltre all'avere raggiunto i trenta anni, sono ammogliati o vedovi con prole, un altro voto supplementare viene attribuito a coloro che pagano una certa somma di imposte dirette ed un altro infine a coloro che hanno conseguito un grado accademico in una delle Università del regno. Non si possono però mai cumulare più di tre voti nella stessa persona, e se praticamente il voto multiplo esercita una influenza conservatrice essa è dovuta sopratutto ai voti doppi concessi agli uomini di trent'anni che hanno famiglia.

In quasi tutti i paesi retti a regime rappresentativo gravi discussioni si sono fatte pure sulla estensione delle circoscrizioni elettorali.

In Francia ed in Italia ad esempio si sono adottate a vicenda le circoscrizioni elettorali grandi, che eleggono parecchi deputati per ciascuna, e quelle piccole che ne eleggono uno solo. Il primo sistema è quello dello scrutinio di lista, perchè ogni elettore vota per una lista di candidati, il secondo si chiama anche sistema del collegio uninominale, perchè l'elettore vota per un solo candidato.

I propugnatori del collegio uninominale affermano che questo sistema rende più facile una scelta cosciente da parte degli elettori, i quali in una circoscrizione elettorale relativamente piccola possono meglio conoscere ed apprezzare i due o tre candidati che si disputano i loro suffragi, mentre in una molto grande dovrebbero votare per una lista di dieci o dodici persone della maggior parte delle quali hanno talora appena sentito pronunziare il nome. Invece i partigiani dello scrutinio di lista sostengono che solo una grande circoscrizione elettorale può rendere l'elettore indipendente

dalle piccole influenze locali, che il grande proprietario e il grande industriale possono esercitare nei Comuni rurali. Parecchi fra gli scrittori di diritto costituzionale che appartenevano alla passata generazione scrissero che col suffragio uninominale l'elettore vota per una persona, mentre collo scrutinio di lista il suo suffragio viene dato ad una idea o ad un partito politico. Al giorno d'oggi la quistione ha perduto grandemente d'importanza, sia perchè l'esperienza ha insegnato che i risultati pratici del collegio uninominale non sono molto differenti di quelli dello scrutinio di lista, sia anche perchè quelle influenze locali che i ricchi esercitavano e che facevano preferire lo scrutinio di lista riescono ora assai meno efficaci, in generale, di quanto erano venti o trenta anni addietro.

Dove si è adottato il collegio plurinominale, specialmente se la circoscrizione elettorale è così grande che i deputati che essa sceglie superano il numero di quattro o cinque, è sorta sempre un'altra quistione intorno al modo migliore di dare ad ognuno dei partiti politici, che lottano entro la circoscrizione, una rappresentanza adeguata alla loro importanza numerica.

Si comprenderà agevolmente l'importanza del problema se si considera il caso di una grande città che col sistema ora vigente in Italia sia divisa in otto collegi, i quali eleggono ciascuno un deputato. Se poniamo l'ipotesi probabilissima che tre partiti, il liberale conservatore, il democratico radicale ed il socialista si contendano in questa città i voti degli elettori, può avvenire benissimo che il primo prevalga in quattro collegi, il secondo in due, ed il terzo negli ultimi due.

Ma se tutta la città formerà una circoscrizione elettorale unica, e perciò se tutti gli elettori voteranno per otto candidati, accadrà infallibilmente che la lista che conterrà otto nomi di liberali con-

servatori prevarrà interamente sulle liste degli altri due partiti, che pur avendo la maggioranza in alcuni degli attuali collegi sono minoranze nel complesso della città. E se poi i due partiti più deboli si coalizzeranno e voteranno una lista unica, avverrà che risulteranno od otto liberali conservatori od otto radicali e socialisti e, qualunque sia la lista vittoriosa per un numero relativamente esiguo di voti, essa non corrisponderà mai alla vera fisonomia politica della città.

Per ovviare a quest'inconveniente si è introdotto in molti paesi qualche meccanismo elettorale che permetta alla minoranza della circoscrizione elettorale di avere una rappresentanza, ed il più usato per questi meccanismi è quello del voto limitato. Da noi è applicato alle elezioni comunali e consiste nel permettere all'elettore di votare non per il totale degli eligendi ma per una grossa frazione di esso. Nelle elezioni comunali infatti si può votare solo per quattro quinti dei consiglieri che si devono nominare e così l'altro quinto viene fornito dalla lista della minoranza. Il sistema presenta alcuni inconvenienti, fra i quali principalissimo è questo che la minoranza, qualunque sia la sua forza, viene sempre rappresentata nella identica proporzione. Ad esempio avviene nelle nostre elezioni amministrative che se la minoranza comprende i quarantanove centesimi degli elettori, oppure se comprende il dieci per cento di essi, la sua rappresentanza al consiglio comunale è sempre di un quinto, ossia del venti per cento. Inoltre se vi sono tre partiti in lotta, e quindi tre sono le liste concorrenti, il partito più debole rimane assolutamente senza rappresentanti, sebbene alle volte esso possa esser debole solo relativamente e possa raccogliere intorno alla sua lista perfino il trenta per cento dei votanti.

Per correggere questi difetti nel Belgio si è adot-

tato un sistema di votazione molto studiato che dicesi il sistema della rappresentanza proporzionale. Senza indugiarmi a descriverlo in tutte le sue modalità dirò che la sua caratteristica principale consiste in ciò che ogni partito politico, rappresentato da un comitato legalmente riconosciuto, presenta in ogni circoscrizione elettorale una lista di candidati composta di tanti nomi quanti sono i deputati che la circoscrizione deve nominare. Ogni elettore poi vota per una delle liste proposte senza però potere introdurvi alcuna modificazione mercè delle cancellazioni e sostituzioni di nomi. Fatto lo spoglio della votazione si stabilisce il rapporto fra la quantità di voti che ogni lista ha ottenuto ed il totale dei votanti, e di ogni lista si proclamano eletti i primi inscritti in proporzione del numero dei voti che essa ha riportato. Così, ad esempio, se la lista contiene dodici nomi ed ha raccolto la quarta parte di tutti i suffragi sono proclamati eletti i primi tre nomi, se ne ha raccolti un terzo i primi quattro, se un sesto i primi due. Le frazioni non contano quando sono inferiori ai cinquanta centesimi di una unità, invece contano per una intera unità quando superano la quantità accennata.

In questo modo è certo che ogni partito che si presenta al cimento nella circoscrizione elettorale manda alla Camera un numero di rappresentanti, che è presso a poco proporzionato esattamente al numero dei voti che la sua lista ha ottenuto. L'inconveniente principale del sistema sta nella soverchia limitazione di scelta che è lasciata al singolo elettore, il quale può votare per qualunque delle liste proposte, ma non può introdurre in quella prescelta alcuna modificazione. Egli quindi sceglie il suo partito, ma viene interamente attribuita al comitato la indicazione delle persone che il partito debbono rappresentare. Al singolo elet-

tore è appena lecito di cambiare l'ordine dei nomi che stanno scritti in una lista mercè dei così detti voti di preferenza, che in pratica poi ci son dimostrati quasi sempre inefficaci.

**14.** La legge elettorale politica italiana vigente data dal 1895, ma i principî fondamentali sui quali si basa, specialmente per quel che riguarda le condizioni necessarie per il conseguimento dell'elettorato politico, si trovavano già nelle legge precedente del 1882. L'attuale legge si suddivide in sei titoli, dei quali il primo tratta dei requisiti necessari per diventare elettori, il secondo della compilazione delle liste elettorali e delle guarentigie contro gli errori dei compilatori di esse, il terzo delle circoscrizioni elettorali e del procedimento delle elezioni, ed il quarto, che corrisponde alle antiche leggi sulle incompatibilità parlamentari, delle condizioni che limitano o tolgono la capacità di venire eletto deputato. I titoli quinto e sesto finalmente contengono le disposizioni generali, quelle relative alle penalità per i reati elettorali e finalmente le disposizioni transitorie.

Per quel che riguarda le qualità richieste per l'elettorato politico è da notare che in Italia non si è ancora adottato il suffragio universale, ma siccome praticamente basta il saper leggere e scrivere per poter essere inscritti nelle liste, così, nelle regioni almeno dove l'analfabetismo è raro, vi è un sistema di suffragio molto largo, il quale potenzialmente è quasi universale. Ho detto potenzialmente perchè non tutti coloro che potrebbero aspirare all'elettorato curano poi di farsi inscrivere nelle liste.

Nondimeno la nostra legge distingue ancora, almeno formalmente, l' elettorato che si conseguisce in base al censo da quello che è effetto di una constatata capacità. Perchè dopo avere prescritto nell'articolo primo come requisiti necessari per l'e-

lettorato, il godimento dei diritti civili e politici nel regno, la maggiore età ed il saper leggere e scrivere, all'articolo secondo aggiunge che è necessario anche di aver superato con buon esito l'esperimento prescritto sulle materie del corso elementare obbligatorio, cioè l' esame di terza classe elementare, oppure di pagare annualmente lire diciannove e centesimi ottanta per imposte dirette. Nello stesso articolo si enumerano poi molti altri requisiti equipollenti, sia per il censo, che per la capacità; ma per quanto questi titoli equipollenti siano numerosi e dettagliati essi non tolgono quella specie di assurdità che è implicita nelle disposizioni della legge; la quale, mentre concede senz'altro l'elettorato a coloro che hanno superato l'esame della terza classe elementare, richiede poi ulteriori requisiti di censo per coloro che altrimenti hanno imparato a leggere ed a scrivere e che perciò hanno un grado di cultura presso a poco uguale a quello che è necessario per superare l'esame accennato.

Siccome l'articolo primo della legge elettorale politica non esclude tassativamente le donne dall'elettorato politico, mentre l'art. 22 della nostra legge comunale e provinciale le esclude esplicitamente dal suffragio amministrativo, si è di recente sostenuto che il silenzio della legge deve essere interpretato come una tacita concessione del diritto elettorale politico al sesso femminile.

Questa interpretazione accolta in una sentenza della Corte d'appello di Ancona è stata respinta da molte altre sentenze delle Corti d'appello di Venezia, Firenze, Napoli e Torino e dalla Cassazione romana. Ed io credo che in questo caso la giurisprudenza prevalente sia quella che più fedelmente si attiene allo spirito ed alla lettera della nostra legislazione.

Infatti se l'art. 22 della legge comunale e pro-

vinciale ha dovuto escludere tassativamente le donne dal suffragio amministrativo, questa disposizione precisa trova una spiegazione nell'art. 12 della legge stessa, che richiede per il conseguimento dell'elettorato comunale e provinciale il semplice godimento dei diritti civili, il quale è di certo comune ai due sessi. Mentre la legge elettorale politica si potea da questa esclusione tassativa dispensare, perchè nell'articolo primo dice espressamente che per essere inscritti nelle liste elettorali politiche, occorre il godimento dei diritti civili e politici e questi ultimi sono stati e sono finora preclusi alle donne.

Senonchè i sostenitori del suffragio femminile contro questa tesi invocano l'art. 24 dello Statuto, il quale sancisce che tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono uguali davanti la legge e che tutti godono ugualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi, ed affermano che, mancando l'eccezione determinata da una legge, non si può escludere il sesso femminile dall'esercizio del voto politico.

Ma in verità la portata del principio dell'uguaglianza proclamato nel nostro art. 24 dello Statuto non si può estendere fino al punto da comprendervi la completa parificazione dei sessi.

Certamente l'uguaglianza proclamata nella nostra Carta fondamentale è la stessa di quella che fu solennemente sancita negli articoli primo e sesto della dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789 e che venne poi applicata in tutte le costituzioni moderne; ed essa praticamente fu sempre intesa come equivalente all'abolizione di tutti i privilegi, che gli antichi regimi assoluti aveano conservato a pro' di alcune classi sociali, e di tutte le antiche esclusioni che fino alla fine del secolo decimottavo, e in parecchi paesi fino alla metà del secolo deci-

monono, durarono a detrimento dei seguaci di un culto diverso da quello che lo Stato professava.

Sicchè nè la rivoluzione francese, nè la Costituzione americana del 1790, nè alcuna delle Costituzioni europee del secolo decimonono, proclamando l'uguaglianza di tutti avanti la legge, intesero mai di accordare il suffragio politico al sesso femminile. Anzi si può con sicurezza affermare che in tutti i paesi rappresentativi il principio dell'uguaglianza è stato applicato in maniera da concedere alle donne il godimento dei diritti individuali e negare quello dei diritti politici. In base a questa interpretazione le donne hanno come gli uomini fruito ad esempio della libertà di stampa, di quella di riunione e di associazione e sono state difese contro gli arresti arbitrari o contro le violazioni arbitrarie del diritto di proprietà ed, insieme ai minorenni, agli stranieri ed a tutti i cittadini privi del diritto elettorale, a loro si sono estese tutte le guarentigie che le Carte fondamentali e gli Statuti concedono agli individui per tutelarli contro le esorbitanze dell'azione dei poteri sovrani. Ma nello stesso tempo esse, insieme ai minorenni ed agli stranieri, non hanno mai partecipato alla formazione ed all'esercizio dei poteri sovrani. E ciò è tanto vero che in nessun paese retto a regime rappresentativo moderno, e nel quale perciò la proclamazione dell'uguaglianza di tutti i cittadini avanti la legge era un fatto precedentemente compiuto, le donne hanno mai ottenuto l'accesso al diritto elettorale politico od a qualsiasi carica che importasse l'esercizio di una pubblica funzione senza che una legge speciale a ciò le autorizzasse.

La compilazione delle liste degli elettori politici è affidata nei vari paesi retti a governo rappresentativo ad organi ed autorità diverse. In qualche Stato le liste vengono compilate direttamente dal-

l'autorità politica, in qualche altro dalle autorità comunali, in altri infine da commissioni speciali.

In Italia la legge del 1881 affidava direttamente il carico di compilare le liste degli elettori politici alle autorità comunali, ma la legge del 1895 ha modificato le disposizioni precedenti creando una commissione comunale, che è una emanazione del consiglio comunale. Essa è composta infatti dal sindaco e da quattro membri nei Comuni nei quali il numero dei consiglieri non è superiore ai trenta, da sei negli altri. Allo scopo di assicurare in questa commissione una adeguata rappresentanza alle minoranze dei consigli comunali ogni consigliere non vota che per un nome solo, e tre voti sono sufficienti per entrare a fare parte della commissione.

Le liste degli elettori politici sono permanenti, però sono soggette ad una annua revisione per opera della commissione comunale, della quale ho testè accennato la composizione. Essa infatti ogni anno esamina le domande dei nuovi aspiranti all'elettorato politico, giudica se sono suffragate dai titoli necessari e cancella quegli elettori che per morte, per cambiamento del domicilio politico o per la perdita dei requisiti elettorali non possono più essere inscritti nelle liste del Comune. Può inscrivere anche d'ufficio elettori, senza cioè che vi siano le domande degli interessati su proposta di uno dei membri della commissione stessa.

Alla fine delle sue operazioni la commissione comunale pubblica e fa affiggere nell'albo pretorio tre elenchi: nel primo vi sono i nomi dei nuovi elettori inscritti, nel secondo quelli degli antichi elettori cancellati e nel terzo infine i nomi di coloro che, avendo presentato domanda per essere inscritti nelle liste, l'hanno avuto respinta.

Contro tutte le operazioni della commissione comunale si possono da qualsiasi cittadino presentare

reclami, entro un termine fissato, alla commissione elettorale della provincia; la quale è composta dal presidente del tribunale che ha sede nel capoluogo della provincia stessa, da un consigliere di prefettura designato dal prefetto e da tre cittadini nominati dal consiglio provinciale e scelti fra gli elettori della provincia. Per fare in modo che anche in questa commissione non manchi la rappresentanza delle minoranze, ogni consigliere provinciale non vota che per un solo nome e per essere eletti basta di avere raccolto cinque suffragi.

Contro le deliberazioni della commissione provinciale si può presentare ricorso alla Corte d'appello e in ultima istanza alla Corte di cassazione.

In sostanza il sistema che ho descritto per la compilazione ed il controllo delle liste elettorali politiche, benchè alquanto complicato, presenta sufficienti garanzie rispetto alle inscrizioni ed alle cancellazioni indebite di elettori. Il punto più debole di esso è senza dubbio la facoltà che hanno le commissioni comunali, su proposta dei singoli commissari, d'inscrivere d'ufficio nuovi elettori. Or, data la facilità con la quale in Italia si possono avere od acquistare i requisiti per l'elettorato politico, questa facoltà fa sì che praticamente vengano compresi nelle liste tutti gli individui sui quali i diversi partiti politici o anche le camarille locali possono contare e ne restino escluse spessissimo le persone che non si interessano abitualmente alla vita pubblica.

Il procedimento col quale vengono scelti i deputati tanto nelle elezioni parziali che in quelle generali è troppo noto perchè occorra descriverlo; rammenterò quindi soltanto che in Italia è in vigore il sistema del collegio uninominale, che la presentazione della candidatura non ha un'importanza ufficiale e che quindi si può validamente votare per chiunque abbia i requisiti necessari per

l'eliggibilità e non già per coloro esclusivamente che, come avviene in altri paesi, sono stati designati prima da appositi comitati ai suffragi degli elettori. Come si sa il voto è segreto e per essere eletto a primo scrutinio occorre di avere riportato tanti suffragi che corrispondano alla metà più uno dei votanti ed alla sesta parte degli elettori inscritti nel collegio. Nella seconda votazione, che si dice di ballottaggio, è sufficiente la seconda di queste condizioni.

La legge prescrive inoltre che per gli effetti legali della votazione, cioè per fare il computo della metà più uno dei votanti, bisogna tener conto dei voti dispersi, delle schede scritte in maniera poco leggibile, ed anche delle schede bianche. Non sono calcolate solo quelle schede che, mancando dei necessari requisiti, come sarebbero le firme dei membri del seggio ed il bollo della sezione, debbono ritenersi come introdotte abusivamente nelle urne e non possono venire considerate come la espressione legale del suffragio di un elettore.

I seggi definitivi che presiedono alle operazioni elettorali nelle singole sezioni sono scelti dagli elettori delle sezioni stesse col sistema del voto limitato, che mira ad introdurre nei seggi stessi la rappresentanza delle minoranze. Il legislatore ha voluto sottrarre così le operazioni elettorali ad ogni possibile influenza estranea al corpo elettorale. Solo l'adunanza dei presidenti dei singoli seggi nella quale, fatto il computo definitivo dei voti, viene proclamato il risultato dell'elezione è presieduta da un magistrato.

È riserbato alla Camera dei deputati di pronunciare giudizio definitivo sulle contestazioni, sulle proteste e in generale su tutti i reclami presentati ai seggi delle sezioni elettorali, e nell'adunanza dei presidenti dei seggi o anche posteriormente. È la Camera stessa che, in base all'art. 60, dello

Statuto decide inappellabilmente sulla validità di una elezione e giudica se il candidato proclamato nella adunanza dei presidenti dei seggi oppure un altro abbia realmente conseguito la maggioranza dei suffragi nella votazione.

La legge elettorale politica nel suo titolo IV si occupa infine dei requisiti necessari per l'eleggibilità a deputato. Già l'art. 40 dello Statuto avea sancito che « nessuno può essere ammesso alla Camera, se non è suddito del re, non ha compiuta l'età di trent'anni, non gode i diritti civili e politici e non riunisce in se gli altri requisiti voluti dalla legge ».

La legge accennata corrisponde ora al titolo IV della presente legge elettorale politica ed esclude in massima gli impiegati dello Stato, i direttori di società ed imprese industriali sussidiate dallo Stato ed i direttori ed amministratori degli istituti di emissione, i nazionali che hanno accettato la rappresentanza consolare o diplomatica di un governo estero, gli ecclesiastici aventi cura d'anime, tutti coloro che sono vincolati con lo Stato per concessione o per contratti di opere o somministrazioni, i sindaci, i deputati provinciali ed i membri elettivi delle giunte provinciali amministrative.

A proposito di queste esclusioni è da rilevare anzitutto che ci è stata una corrente dottrinale la quale propugnava la incapacità di tutti i funzionari dello Stato a diventare membri del Parlamento in base al principio della separazione dei tre poteri fondamentali dello Stato. Infatti, siccome il funzionario pubblico o agisce in nome del potere esecutivo o è membro del potere giudiziario, sembrava incompatibile la sua partecipazione al potere legislativo e sopratutto alla Camera elettiva, che rappresenta la sovranità popolare, della quale gli altri due poteri sarebbero gli strumenti.

Un'altra dottrina costituzionale invece avrebbe

voluto togliere ogni limite alla eleggibilità, poichè considerava la ineleggibilità della quale venivano colpite alcune classi di persone come una menomazione della sovranità popolare, che non avrebbe dovuto essere in alcun modo coartata nella scelta dei propri rappresentanti.

Praticamente poi in quasi tutte le costituzioni si sono, come nella nostra, adottati sistemi misti, che non escludono del tutto i pubblici funzionari dal mandato legislativo, ma limitano il numero di coloro fra essi che possono sedere alla Camera, oppure escludono alcune categorie di funzionari e ne ammettono altre.

La nostra legge ammette infatti i funzionari pubblici a sedere nella Camera elettiva, ma limitandone il numero a quaranta e non computando fra essi i ministri ed i sottosegretari di Stato, inoltre, come ho già accennato, in massima la qualità di pubblico funzionario o di impiegato dello Stato toglie l'eleggibilità a deputato; sicchè possono essere validamente eletti solo i membri di quelle speciali categorie di funzionari, che vengono dalla legge tassativamente indicate. Esse comprendono i magistrati dal grado di consigliere di Corte d'appello in su, gli ufficiali di terra e di mare dal grado di maggiore in su, i professori ordinari di università, i consiglieri di Stato, i membri di parecchi Consigli superiori e finalmente l'avvocato generale erariale ed il primo segretario dell'ordine mauriziano.

Se il numero dei deputati che sono pubblici impiegati oltrepassa, in seguito ad una elezione generale, quello stabilito dalla legge esso viene ridotto a quaranta mediante il sorteggio e le elezioni di coloro ai quali non riesce favorevole il sorteggio sono annullate se essi, entro otto giorni, non avranno presentato le loro dimissioni dall'impiego. Questo diritto di optare fra il manteni-

mento della carica e quello del mandato politico fu concesso da una legge del 1897, perchè prima ai deputati sorteggiati veniva annullata senz'altro l'elezione e dovevano sempre ripresentarsi agli elettori, anche se rinunziavano subito al loro impiego.

In altre parole perciò per i deputati sorteggiati non vi è più una vera e propria ineleggibilità, come esiste per tutti gli altri impiegati dello Stato, ma una semplice incompatibilità. Ed a questo proposito è bene notare che la vera incompatibilità è sanabile con un atto posteriore alla elezione, colla rinunzia cioè alla carica che rende incompatibile, mentre l'ineleggibilità non è sanabile con un atto posteriore all'elezione stessa e ne rende perciò indispensabile l'annullamento, anche se dopo l'elezione viene tolta la causa della sua nullità.

Non occorre di rammentare che la grande maggioranza delle nostre così dette incompatibilità parlamentari sono delle vere ineleggibilità. È degno poi di essere ricordato il fatto che la nostra legge considera il sindaco come semplicemente incompatibile quando egli viene eletto in un collegio che non fa parte del Comune da lui amministrato o nel quale il suo Comune non è compreso, mentre nel caso contrario sanziona la sua ineleggibilità.

Un nuovo caso di ineleggibilità, non contemplato dalla nostra legge elettorale politica ma fondato sopra la rigorosa interpretazione del testo del nostro Statuto, fu con recente giurisprudenza riconosciuto dalla nostra Camera. Alludo alla ineleggibilità di colui il quale, già essendo regolarmente investito di un mandato politico, si presenta come candidato in un collegio vacante ed è una seconda volta eletto deputato. Questo caso è ben distinto dall'altro, che avviene in tutte le elezioni generali, nelle quali accade spesso che un candidato sia

contemporaneamente eletto in parecchi collegi; perchè allora i suffragi degli elettori sono dati a chi non è ancora deputato, non a persona già investita del mandato legislativo.

Nella Camera e fra gli scrittori di diritto costituzionale non sono mancati i sostenitori della validità della seconda elezione di un deputato, salvo ben inteso il dovere di optare fra l'antico ed il nuovo collegio. Affermavano essi che le ineleggibilità costituendo un diritto singolare, una eccezione alla regola comune, non possono essere intese estensivamente ed ammesse quando la legge tassativamente non le prescrive.

Ma la maggioranza della Camera, conformemente al parere di qualche altro costituzionalista, ritenne che la quistione fosse risoluta in altro senso dal testo dell'art. 41 dello Statuto, il quale sancisce che « i deputati rappresentano la nazione in generale e non le sole provincie in cui furono elette ». Ora se la nostra carta fondamentale vuole che ogni deputato riceva il suo mandato, e sia pure per una finzione legale, dall'intiero corpo elettorale e questo glielo ha già una volta conferito, è evidente che un secondo conferimento del mandato stesso si debba considera come nullo.

**15.** Le prerogative parlamentari sono eccezioni al diritto comune stabilite dallo Statuto a vantaggio dei membri del Parlamento. Queste eccezioni, quando non degenerano nella loro pratica attuazione, hanno un fondamento politico e giuridico che le differenzia molto dagli antichi privilegi di classe.

Le prerogative parlamentari infatti non si estendono alle famiglie dei deputati e dei senatori e mirano soltanto ad assicurare la piena libertà dell'esercizio del mandato legislativo, guarentendo la indipendenza dei legislatori stessi contro la possibile azione arbitraria degli altri poteri dello Stato.

Esse perciò non si propongono per fine il vantaggio personale dei membri del Parlamento, ma sebbene la difesa della altissima funzione loro affidata, la qual difesa corrisponde certamente ad un grande interesse pubblico.

Una delle più importanti prerogative parlamentari è quella consacrata negli art. 37 e 45 dello Statuto.

Il primo di questi articoli sancisce che « fuori del caso di flagrante delitto, niun senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri », ed il secondo che « nessun deputato può essere arrestato fuori del caso di flagrante delitto nel tempo della sessione, nè tradotto in giudizio in materia criminale senza il previo consenso della Camera ».

Si vede subito che ai membri di tutte e due le Camere è concessa una guarentigia contro l'arresto preventivo, la quale, se non è assoluta, viene meno solamente nel caso che siano colti nella vera e propria flagranza di un delitto. Inoltre viene assicurato ai membri del Senato un foro penale speciale, che è appunto il Senato stesso costituito in Alta Corte di giustizia, mentre i membri della Camera elettiva sono giudicati dal magistrato ordinario, ma il giudizio non può avere luogo se la Camera stessa non l'ha prima autorizzato.

La differenza delle disposizioni statutarie rispetto ai due rami del Parlamento si spiega anzitutto con l'esempio dell'Inghilterra. Colà, infatti, in base alla Magna Charta, i membri della Camera dei lord e le loro mogli, hanno conservato l'antico diritto di venire giudicati, se imputati di qualche reato, dai loro eguali e perciò dalla stessa Camera alta, mentre i membri della Camera dei Comuni acquistarono solo alla fine del decimoquarto se-

colo la prerogativa di non poter venire sottoposti a giudizio penale se non dopo che i loro colleghi avevano riconosciuto che il giudizio stesso non era intentato per ragioni politiche. Del resto bisogna convenire che il provvedimento adottato allora in Inghilterra ed accolto nel nostro Statuto è sufficiente a difendere coloro che fanno parte della Camera elettiva contro le persecuzioni politiche o l'azione arbitraria, od anche inconsiderata, degli altri poteri dello Stato.

È da notare poi che in Italia non sono mancati i tentativi da parte dei membri stessi del Senato per interpretare restrittivamente la portata della prerogativa sancita nell'art. 37 dello Statuto, la quale spesso non serve che a dare una incomoda pubblicità a semplici contravvenzioni per giudicare le quali è necessaria la costituzione dell'Alta Corte di giustizia; ma questi tentativi hanno dovuto fallire, perchè finora si è cercato di porli in atto mercè modificazioni del regolamento del Senato ed un regolamento non può essere in contrasto con una disposizione tassativa dello Statuto.

A più importanti dibattiti ha dato luogo l'interpretazione dell'art. 45 dello Statuto.

Si è disputato infatti se basti una sola autorizzazione della Camera per iniziare un procedimento penale a carico di un deputato e per procedere anche al suo arresto personale o se occorra una doppia autorizzazione.

Secondo la giurisprudenza che ora prevale la Camera accorda contemporaneamente l'autorizzazione per il procedimento penale e quella per l'arresto personale, quando l'imputazione è di tale gravità e natura da rendere necessario l'arresto preventivo del giudicabile, ed accorda la sola autorizzazione per il procedimeuto penale per i reati più lievi, riservandosi a concedere una seconda

autorizzazione nel caso che il processo conduca ad una condanna passata in giudicato.

Non bisogna dimenticare del resto che mentre l'autorizzazione della Camera è sempre necessaria per iniziare un procedimento penale a carico di un deputato, l'autorizzazione per l'arresto non si richiede che quando la sessione legislativa è aperta, sicchè un deputato già condannato può, durante l'intervallo fra due sessioni, venire arrestato anche senza l'autorizzazione della Camera.

Recentemente si è, per opera dell'on. Cassuto, proposta una interpretazione nuovissima dell'art. 45 dello Statuto. Secondo questa interpretazione il cennato articolo dovrebbe essere redatto così: «nessun deputato può essere arrestato fuori del caso di flagrante delitto nel tempo della sessione; nè tradotto in giudizio in materia criminale senza il previo consenso della Camera». Come si vede, dopo la parola sessione invece di una virgola vien posto un punto e virgola, ed il cambiamento dell'ortografia mirerebbe a modificare il significato dell'articolo in maniera da togliere alla Camera la facoltà di autorizzare in qualsiasi caso l'arresto personale di un suo membro.

Del resto la nuova interpetrazione non si appoggia soltanto sopra il cambiamento arbitrario della ortografia dello Statuto, ma invoca a favore suo altre ragioni. Si è infatti osservato che il codice penale e la legge elettorale politica negli articoli 96, 97 e 98, enumerano tassativamente i reati per i quali una condanna passata in giudicato toglie i diritti politici e quindi la qualità tanto di elettore che di eleggibile. Sicchè, quando un deputato subisce una di queste condanne, egli senz'altro perde la qualità di membro del Parlamento e può venire senza alcuna autorizzazione arrestato. Ma per le altre condanne, che non tolgono i diritti politici e quindi la qualità di deputato, resta evidente

che l'espiazione della pena impedisce l'esercizio del mandato politico. Ora siccome il potere legislativo è il vero potere sovrano e la funzione legislativa è la più nobile ed elevata fra le pubbliche funzioni così fra i due doveri pubblici, quello della partecipazione al potere legislativo e l'altro dell'espiazione della pena, è il primo che deve avere la prevalenza ed è perciò che lo Statuto, secondo i fautori di questa interpretazione, ha voluto in modo assoluto e senza alcuna riserva assicurare la libertà personale del deputato mentre il potere legislativo agisce, cioè durante l'apertura della sessione.

Non si può negare che il ragionamento sia acuto e logico, ma a parte l'arbitraria modificazione della ortografia dello Statuto, che fu già rilevata, e non tenendo conto che colla nuova interpretazione dell'art. 45 dello statuto la prerogativa dei deputati italiani verrebbe ad avere una estensione ignota alla legislazione inglese ed a tutte le costituzioni moderne che sugli istituti inglesi si modellarono, perchè l'argomentazione accennata potesse venire accolta bisognerebbe pure provare che la mancanza di uno o di pochissimi deputati, dovuta all'espiazione di una condanna penale, impedisca od anche ostacoli in modo sensibile il funzionamento del potere legislativo. Che se poi si afferma, come ha fatto l'on. Cassuto, che l'espiazione della pena toglierebbe ad ogni modo ad un collegio il suo legittimo rappresentante, è facile rispondere ricordando che, per disposizione statutaria, un deputato rappresenta tutti i collegi e quindi ogni collegio è rappresentato da tutti i deputati.

Più recentemente ancora, e si può dire nel momento stesso che scrivo queste pagine, è sorta pure un'altra questione sulla interpretazione dell'art. 45 dello Statuto. Si discute cioè se l'autorizzazione della Camera sia necessaria per l'arresto di

un ex ministro, il quale essendo ancora deputato è stato tradotto in forza di un'accusa della Camera davanti il Senato constituito in Alta Corte di giustizia. Vari argomenti pro e contro si sono addotti cercando di applicare al caso le norme del regolamento giudiziario del Senato e quelle del codice di procedura penale. Io credo invece che il quesito possa essere facilmente risoluto sol che si ponga mente allo spirito ed al testo dello Statuto.

Per quel che riguarda lo spirito della nostra Carta fondamentale è evidente che la spiegazione storica, politica e direi anche razionale di quella disposizione per la quale si richiede il consenso della Camera per l'arresto personale di un singolo deputato sta tutta nella necessità di tutelare l'indipendenza dei membri della Camera stessa contro l'azione arbitraria degli altri poteri dello Stato. Ho già fatto testè questa osservazione e quindi non fo che ripeterla. Ora mi pare evidente che, quando la Camera usa del suo diritto di accusa a carico di un deputato che fu già ministro, viene completamente meno la ragione per la quale fu sancito l'art. 45 dello statuto; perchè non è già il potere giudiziario che richiede l'arresto di un deputato, ma è la Camera stessa la quale spontaneamente agisce in modo da rendere in certi casi l'arresto personale inevitabile.

Ma se questa interpretazione basata sull'esame delle cause e dell'origine dell'articolo citato può sembrare ad alcuno non del tutto sicura, aggiungerò che un esame un po' accurato del testo conduce ad identiche conclusioni. Troviamo infatti nello Statuto sancito che « nessun deputato può essere arrestato *senza il previo consenso della Camera* ». Ora quando la Camera ha accusato un deputato che fu già ministro e l'ha tradotto davanti l'Alta Corte di giustizia imputandogli un reato per il quale l'arresto preventivo è già stabilito nel codice di pro-

cedura penale, non vedo come si possa negare che l'accusa contenga in se stessa il consenso per l'arresto.

Un'altra prerogativa parlamentare si fonda sull'art. 51 dello statuto, secondo il quale « i senatori ed i deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere ».

Disposizioni analoghe contengono tutti gli statuti moderni ed è evidente che nessuna indipendenza parlamentare, nessuna sincera forma di governo rappresentativo può esistere se un membro di una delle Camere può essere incriminato per i discorsi che pronunzia od i voti che da nell'esercizio delle sue funzioni. Da noi inoltre la prerogativa è completata dalle disposizioni dell'art. 30 dell'editto sulla stampa, il quale dice che « non potranno dar luogo ad azione la pubblicazione dei discorsi tenuti nel Senato e nella Camera dei deputati, le relazioni o qualunque altro scritto stampato per ordine delle medesime ».

Bisogna notare intanto che la inviolabilità dei membri del Parlamento, stabilita nell'art. 51 della nostra Carta fondamentale, ha naturalmente due limiti, uno, dirò così, relativo al luogo ed al momento dove si svolge la funzione del deputato o del senatore e l'altro in rapporto alla qualità dell'atto che egli compie. Per quel che riguarda il limite che si potrebbe chiamare di luogo, un membro del Parlamento è inviolabile solo per i discorsi che fa in una seduta regolare della Camera alla quale appartiene e per i voti che egli da nelle votazioni della Camera stessa, e per ciò che riguarda la qualità dell'atto bisogna notare che solo i discorsi ed i voti godono di una completa immunità penale, sicchè se durante una seduta regolare della Camera un deputato commettesse un atto che rivestisse la figura di un reato, se egli

ad esempio ferisse un collega o impedisse colla forza una votazione, la sua responsabilità penale rimarrebbe integra.

Importantissima è infine l'ultima fra le prerogative parlamentari sancite dallo Statuto, il quale all'art. 60 stabilisce che « ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei propri membri ».

È intuitiva infatti la convenienza e direi quasi la necessità di sottrarre l'esame dei titoli di ammissione sia dei membri della Camera elettiva che di quelli della vitalizia tanto al potere esecutivo che al giudiziario, giacchè altrimenti il potere legislativo vedrebbe in certo modo menomata la sua autonomia ed indipendenza. E se oggi in Inghilterra le inchieste in caso di elezioni dubbie sono compiute da magistrati, bisogna tener presente che l'incarico vien dato dalla presidenza della Camera dei Comuni ad un magistrato di sua fiducia e che le conchiusioni dell'inchiesta devono poi essere sottoposte all'approvazione della Camera.

In Italia l'esame delle elezioni dei singoli deputati spetta ad una Commissione di trenta membri scelti dal presidente della Camera stessa, commissione che si denomina giunta delle elezioni e resta in carica per tutta la durata della sessione. Se l'elezione vien dichiarata contestata la giunta procede ad un esame minuto degli atti e può anche spedire un comitato, che per ordinario è di tre membri, a fare una inchiesta sui luoghi. Al periodo istruttorio segue un dibattito pubblico nel quale gli interessati si possono anche fare assistere da avvocati e finalmente la giunta propone alla Camera le sue conchiusioni: le quali possono essere o per l'annullamento dell'elezione, nel caso che l'eletto manchi dei requisiti voluti per l'eleggibilità o che la elezione sia stata talmente viziata da violenze e corruzioni da rendere impossibile il discriminare

quale dei candidati rappresenti effettivamente la maggioranza dei votanti, oppure per la proclamazione di uno dei candidati.

La Camera non sempre accoglie le proposte della giunta delle elezioni, ma, sebbene con ciò non oltrepassi il limite dei suoi poteri, non si può affermare che ne faccia un uso corretto quando contraddice le conclusioni che la giunta stessa ha preso ad unanimità od a grande maggioranza. Non si deve dimenticare infatti che la giunta delle elezioni è un vero magistrato che studia attentamente tutti i casi di elezioni contestate, che ha norme generali, precedenti e ciò che comunemente si chiama una giurisprudenza ed i cui membri infine sentono la responsabilità in modo molto più forte e preciso dei semplici deputati, che dopo qualche ora di discussione tumultuosa troncano la questione con un colpo di maggioranza.

I poteri della Camera in materia di elezione hanno un limite non solo giuridico ma anche morale, il quale sebbene non tassativamente prescritto dallo statuto nè altra legge risulta tuttavia dall'insieme delle nostre leggi costituzionali e dai presupposti di tutta la nostra vita pubblica. Questo limite consiste in ciò che la Camera ha facoltà di annullare un'elezione e di proclamare eletto un candidato, ma la proclamazione significa che la Camera riconosce che la maggioranza dei votanti ha dato i suoi suffragi a colui che viene accettato come deputato. Se la prerogativa sancita dall'articolo 60 dello Statuto non fosse intesa ed esercitata con questa restrizione, e se la Camera quindi accettasse come membro del Parlamento colui che a suo giudizio non avesse nell'elezione riportato la metà più uno dei voti, essa usurperebbe i poteri degli elettori, ai quali solamente spetta il diritto di creare i deputati.

Anche per ciò che riguarda l'esame dei titoli

dei senatori l'applicazione dell'art. 60 dello Statuto ha dato luogo a qualche controversia.

Il decreto di nomina dei senatori menziona sempre la categoria in base alla quale il nuovo senatore è nominato. Il Senato esaminando i titoli non fa quindi che verificare ed accertare che la qualità accennata nel decreto esiste realmente e che il nuovo membro della Camera vitalizia ha esercitato ad es. effettivamente la deputazione per tre legislature, se è indicato come appartenente alla categoria terza, ovvero che paga realmente le tre mila d'imposte dirette se appartiene alla categoria ventunesima.

Ora è accaduto, non raramente, che il Senato non abbia convalidato la nomina di qualcuno che avea indiscutibilmente il titolo senatorio richiesto, ad esempio di qualcuno che era stato deputato non per tre ma per sei legislature.

Ed allora non è mancato chi ha sostenuto che il non convalidato dovea tuttavia venir considerato come membro della Camera vitalizia.

Ma non credo che questo parere possa venire accolto, perchè in sostanza il voto col quale il Senato riconosce o non riconosce i titoli di un nuovo membro equivale ad un giudizio inappellabile, ed i giudizi inappellabili, le cose giudicate, hanno il valore di verità per i loro effetti legali. Quindi, anche che il Senato si sia manifestamente, e forse anche volontariamente, sbagliato, il suo voto inappellabile significa che la persona che un decreto reale avea chiamato a sedere fra i senatori non possiede il titolo prescritto dallo Statuto ed indicato nel decreto di nomina.

I Parlamenti moderni benchè siano comunemente riguardati come gli organi essenziali del potere legislativo, esercitano effettivamente tre funzioni principali: la legislativa, la finanziaria e la ispettiva.

Il procedimento secondo il quale si fanno le leggi è stabilito dai regolamenti delle due Camere, Il procedimento è alquanto più breve se il disegno di legge viene proposto dal governo, od anche se, pur essendo d'iniziativa parlamentare, è stato già approvato da una delle due Camere. Quando al contrario il disegno di legge viene per la prima volta proposto in una Camera da uno o parecchi membri della Camera stessa allora deve, prima che s'inizi il suo esame e la relativa discussione, esser preso in considerazione.

Si sa che i procedimenti legislativi in vigore nella Camera dei deputati italiani sono due: quello degli uffici e quello delle tre letture. Più antico e più usato è sempre il primo; il secondo, che in pratica si è dimostrato più lungo, è omai raramente adottato.

Alcune disposizioni fondamentali sul procedimento legislativo sono fissate dallo Statuto e quindi non possono essere modificate dai regolamenti delle Camere. Tali sono ad es. quella per la quale le deliberazioni non possono essere prese se non alla maggiorità dei voti (art. 54 dello Statuto), quelle per le quali ogni proposta di legge deve essere esaminata in ogni Camera da apposite giunte e le discussioni devono esser fatte articolo per articolo (art. 55) e l'altra finalmente per la quale sul complesso di ogni legge è obbligatoria la votazione a scrutinio segreto (art. 63).

Lo Statuto prescrive inoltre all'art. 10 che la facoltà di proporre leggi spetta tanto al governo del re che ai membri delle due Camere. Ma aggiunge che « ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazioni di bilanci e dei conti dello Stato sarà prima presentata alla Camera dei deputati ».

La precedenza della Camera dei deputati nelle leggi che riguardano l'imposizione dei tributi si rovava e si trova sancita, come tante altre dispo-

sizioni statutarie, nelle leggi costituzionali dell'Inghilterra, ed anche colà, come in Italia ed in quasi tutti i paesi nei quali una disposizione analoga è stata adottata, essa ha dato luogo a conflitti fra le due Camere.

L'origine dei conflitti è facilmente spiegabile.

Difatti quando lo Statuto dice che ogni legge di imposizione di tributi deve essere *presentata* prima alla Camera dei deputati, ciò equivale perfettamente a prescrivere che la legge stessa debba essere *approvata* prima dalla Camera dei deputati. Poichè, quando una legge è stata presentata ad una Camera, non viene all'altra Camera se quella che per la prima se ne è impossessata non l'ha approvato. Ora una Camera che si trova davanti una legge approvata già dall'altro ramo del Parlamento ha tre vie davanti a sè: o l'approva a sua volta senza modificazioni, o la respinge senz'altro ed in blocco, ovvero l'approva introducendovi qualche modificazione, o, come si dice in linguaggio parlamentare, qualche emendamento.

In questo terzo caso la legge deve tornare davanti la Camera che l'ha per la prima approvato perchè essa discuta ed accetti eventualmente gli emendamenti introdottivi; giacchè è indispensabile che il testo definitivo di ogni legge sia identicamente approvato dai due rami del Parlamento.

Basandosi sopra questi dati di fatto prima la Camera dei comuni e poi tutte le altre Camere elettive, compresa la nostra, hanno logicamente sostenuto che se una legge torna davanti ad esse emendata, e se esse accolgono gli emendamenti introdottivi dall'altra Camera, è questa che per la prima ha approvato la legge nel suo testo definitivo e che quindi la prerogativa costituzionale delle Camere elettive viene violata.

Sicchè evidentemente è impossibile di salvaguardare questa prerogativa se non negando alla Ca-

mera dei Pari in Inghilterra, al Senato in Francia ed in Italia il diritto di emendare le leggi finanziarie. Ma togliere il diritto di emendare significa ridurre in proporzione grandissima la facoltà legislativa, perchè spesso per motivi di ordine pubblico riesce impossibile di respingere in blocco una legge e sopratutto una legge finanziaria. Aggiungasi che in Inghilterra la Camera dei comuni ha alle volte dimostrato la tendenza ad estendere e sfruttare in modo contrario allo spirito della legge la sua prerogativa, introducendo delle clausole finanziarie in leggi che non avevano per se stesse alcun carattere fiscale, e pretendendo di togliere con ciò ai Pari la facoltà di emendarle. Ha agito insomma come si agirebbe in Italia se la Camera ad esempio introducesse in un disegno di legge sul divorzio una tassa di dieci lire per ogni divorziato e pretendesse con ciò di togliere al Senato la facoltà di introdurre emendamenti in tutto i complesso della legge.

Da noi la Camera dei deputati non ha mai tentato una interpretazione così capziosa dell'articolo decimo dello Statuto. E fra i conflitti avvenuti fra le due Camere a proposito del citato articolo il più notevole è quello che ebbe luogo nel 1878, quando, avendo la Camera approvata l'intiera abolizione dell'imposta sul macinato, il Senato vi introdusse un emendamento col quale accettava l'abolizione dell'imposta sul secondo palmento, cioè sui cereali inferiori (granturco e segale), e lo conservava sul primo palmento, cioè sul grano. Per risolvere il conflitto il ministero di allora sciolse la Camera, ed avendo la nuova Camera approvato essa pure l'intiera abolizione dell'imposta il Senato non insistè.

Secondo me poi la interpretazione migliore della disposizione statutaria della quale si è discorso la diede Cavour nel Parlamento subalpino. Secondo

questo illustre statista il Senato conserva integro il diritto di emendamento anche sulle leggi finanziarie, purchè coi suoi emendamenti non modifichi nè l'entità, nè la distribuzione dell'imposta, la parte cioè strettamente finanziaria delle leggi stesse. In questo modo si mantiene intatta la prerogativa statutaria della Camera elettiva in materia d'imposte e si impedisce che di essa si possa abusare per restringere, al di là dei limiti legalmente fissati, la facoltà legislativa del Senato.

La funzione finanziaria del parlamento consiste nella discussione ed approvazione dei bilanci dello Stato. Bisogna distinguere il bilancio delle entrate, col quale si approvano tutte le imposte, da quelli della spesa, che sono tanti quanti i ministeri e nei quali, come dice il nome stesso, si approvano le spese assegnate per ogni ministero. Ogni bilancio della spesa si suddivide in titoli, ed ogni titolo in capitoli. Così ad esempio il bilancio della pubblica istruzione si suddivide nei titoli corrispondenti alle suddivisioni più importanti del servizio pubblico al quale questo ministero sovraintende, che sono: l'amministrazione centrale, l'istruzione superiore, la secondaria classica, la secondaria tecnica, l'istruzione primaria e le antichità e belle arti.

I capitoli corrispondono poi a suddivisioni più precise e minute di quelle dei titoli; così per es. nel titolo dell'istruzione superiore vi è il capitolo assegnato per gli stipendi dei professori, quello per gli incarichi, quello per il materiale dei gabinetti scientifici e così di seguito.

I Parlamenti medioevali approvavano soltanto le entrate e solo qualcuno di essi esercitava un controllo molto sommario e superficiale sulle spese. Anche il Parlamento inglese cominciò ad esercitare un serio controllo sulle spese solo col cominciare del secolo decimottavo. I Parlamenti mo-

derni colla discussione ed approvazione dei bilanci della spesa esercitano una funzione ben altrimenti importante. Essi infatti, prescrivendo quale debba essere il costo di ogni ramo del pubblico servizio, segnano all'azione del potere esecutivo una traccia della quale questo non si può allontanare. Si può anzi affermare che la discussione ed approvazione annua dei bilanci preventivi della spesa è atto di tale importanza che basta a modificare alquanto gli antichi concetti sulla divisione dei poteri. Dappoichè il potere esecutivo dovendo governare in base ai bilanci approvati diventa in certo modo il mandatario di quello legislativo.

E, siccome ho citato i bilanci di previsione, aggiungerò che essi devono essere approvati prima del principio dell'anno finanziario che s'inizia col 1.° luglio. Nel corso dell'anno finanziario poi si approvano i bilanci di assestamento, nei quali si modificano i preventivi in base alle variazioni che l'esperienza ha dimostrato necessarie sia nell'entrata che nella spesa, ad anno finanziario chiuso si discutono ed approvano infine i bilanci consuntivi.

Il Parlamento nel suo controllo finanziario è coadiuvato in Italia dalla Corte dei Conti. Difatti ogni mandato di pagamento non diventa esecutivo se prima non è registrato dalla Corte dei Conti; il quale non lo registra se l'oggetto della spesa non si riferisce a quel capitolo di bilancio che è indicato nel mandato stesso, oppure se la somma assegnata al capitolo è già esaurita. Però con deliberazione del consiglio dei ministri è ammessa la registrazione con riserva dei mandati che la Corte dei Conti ha rifiutato di registrare in via ordinaria. Nel caso però che il mandato si riferisca non solo ad un capitolo ma ad un titolo diverso di quello indicato, ovvero nel caso che non solo sia esaurito il fondo assegnato al capitolo ma

anche il fondo di riserva, che è stabilito nel bilancio di ogni ministero, la registrazione con riserva non può aver luogo.

Del resto la Corte dei Conti trasmette alla presidenza delle due Camere la lista dei mandati registrati con riserva, ed apposite commissioni parlamentari hanno l'incarico di farne l'esame e riferirne alle Camere stesse.

La funzione ispettiva viene in gran parte esercitata dal Parlamento durante la discussione dei bilanci della spesa, perchè i capitoli di questi bilanci si riferiscono a tutti i rami di servizio pubblico ed il Parlamento, e specialmente la Camera dei deputati, ogni volta che discute ed approva il fondo assegnato per un dato servizio, può criticarne anche l'andamento, rilevarne le imperfezioni e richiedere in proposito dal governo risposte più o meno esaurienti. Ma, indipendentemente dalla discussione dei bilanci, non mancano istituti appositi diretti a far sì che non solo le Camere, ma anche i loro singoli membri, possano esercitare la loro facoltà di sindacato sul potere esecutivo. Questi istituti sono le interrogazioni, le interpellanze, le mozioni, e le inchieste.

Ogni interrogazione deve essere presentata per iscritto e consiste nella semplice domanda se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al governo, o sia esatta, se il governo intenda comunicare alla Camera documenti che al deputato occorrono, o abbia preso o sia per prendere alcuna risoluzione sopra oggetti determinati.

I ministri od i sottosegretari di Stato rispondono alle interrogazioni nei primi quaranta minuti di ogni seduta, l'interrogante può replicare, ma la replica non può oltrepassare la durata di cinque minuti.

La interpellanza si presenta pure per iscritto ed è una domanda fatta al governo circa i motivi e

gli intendimenti della sua condotta in una determinata occasione.

A meno che il governo non consenta che lo svolgimento di una interpellanza sia anticipato, o che non vi sia una apposita deliberazione della Camera, le interpellanze sono svolte secondo il turno della loro presentazione nelle sedute di lunedì di ogni settimana. Lo svolgimento delle interpellanze è molto più largo che quello delle interrogazioni e, se l'interpellante non è soddisfatto delle risposte del governo, può presentare una mozione. Questo diritto del resto spetta a qualsiasi altro deputato. Se poi il governo dichiara di respingere un'interpellanza oppure propone di rimandarne lo svolgimento al di là del turno naturale, l'interpellante può appellarsi alla Camera.

Le mozioni, quando non furono precedute da una interpellanza, debbono essere firmate da dieci deputati o autorizzate da tre uffici ed è la Camera stessa che designa il giorno della loro discussione.

La mozione si distingue dall'interpellanza anche perchè la sua discussione termina con un voto.

Le inchieste finalmente, come dice il loro nome, sono indagini che una commissione parlamentare compie sopra un ramo di pubblico servizio o sulle condizioni sociali di una classe o di una regione. Esse servono ad illuminare il Parlamento e l'opinione pubblica e sono seguite da una lunga e dettagliata relazione. Perchè un'inchiesta parlamentare sia approvata, occorre che il proponente od i proponenti seguano lo stesso procedimento che è in vigore per i disegni di legge d'iniziativa parlamentare.

Per concludere sopra i diversi mezzi di sindacato parlamentare, che ho brevemente esposto, dirò che negli ultimi anni per gli incidenti ordinari, e direi quasi quotidiani, della vita politica più efficaci si sono dimostrate le interrogazioni,

che, sebbene brevemente, si svolgono almeno sollecitamente.

Nei casi gravi, quando si sono volute studiare le cause delle deficienze di un pubblico servizio, oppure i bisogni di un ramo dell'attività nazionale, le inchieste parlamentari spesso, se non sempre, hanno contribuito ad illuminare l'opinione pubblica ed il Parlamento. Le mozioni sono da molti anni andate quasi in disuso ed anche le interpellanze hanno da qualche tempo perduto una parte della loro importanza. Infatti, siccome se ne presentano molte, i governi facilmente le eludono accettandole tutte purchè siano discusse quando viene il loro turno; ed allora, siccome l'ordine del giorno è sempre sopràccarico di interpellanze, avviene immancabilmente che fra la discussione dell'interpellanza ed il fatto al quale essa si riferisce passa un intervallo di parecchi mesi.

**16.** Lo Statuto parla dell'ordine non del potere giudiziario, e la dizione usata non si può dire impropria, perchè nè le leggi sono applicate esclusivamente dalla magistratura, nè i magistrati che giudicano secondo le leggi hanno attribuzione di uguale importanza politica di quelle che competono al re ed al Parlamento, che esercitano i veri poteri sovrani.

Ad ogni modo siccome in uno Stato giuridico, nel quale i rapporti fra governanti e governati sono regolati dalla legge, è indispensabile che sia guarentita l'indipendenza dei magistrati i quali devono applicare le leggi, così la nostra Carta fondamentale non manca di provvedere a questa necessità.

È perciò mentre essa dichiara all'art. 68 « che la giustizia emana dal re ed è amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce », aggiunge all'art. 69 « che i giudici nominati dal re, ad ec-

cezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio ».

Ora il proclamare che la giustizia emana dal re, a parte l'origine e la spiegazione storica del concetto, oggi significa che la facoltà d'interpretare le leggi e di dettare sentenze che hanno forza esecutiva spetta soltanto allo Stato, il quale l'esercita per mezzo di magistrati nominati da uno dei poteri sovrani, cioè dal potere esecutivo.

L'inamovibilità dei magistrati significa poi che nessun magistrato inamovibile può essere rimosso dal suo grado e dal suo ufficio se non per ragioni determinate dalla legge e dopo che l'esistenza di queste ragioni è stata riconosciuta con sentenza del supremo magistrato, cioè della Corte di cassazione.

Ma la guarentigia della inamovibilità di grado, già abbastanza incompleta, quando, come fra noi accade, non è accompagnata da quella di luogo ed al potere esecutivo sono delegate le promozioni dei magistrati, sarebbe del tutto illusoria se lo stesso potere esecutivo, o qualsiasi altra autorità, potesse liberamente indicare caso per caso il magistrato competente; e perciò agli art. 70 e 71 la nostra Carta fondamentale aggiunge che « non si può derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge e che niuno può essere distolto dai suoi giudici naturali ».

Or il giudice naturale del quale parla lo Statuto è appunto quello la cui competenza è stata stabilita prima dalla legge e che solo da una nuova legge può venir modificata. E questa competenza è determinata dal titolo del reato e dal luogo dove il reato fu commesso se trattasi di giudizio criminale, e dall'entità della lite e dal luogo dove trovasi l'immobile in litigio, ovvero dal luogo dove fu compiuto il negozio giuridico che diede occasione al litigio, se trattasi di giudizio civile.

Al principio generale per il quale ognuno dovrebbe andare davanti il suo giudice naturale la legge permette che si possa derogare, per i reati che sono di competenza della Corte d'assise, quando viene posta innanzi la così detta legittima suspicione. Quando cioè il magistrato competente riconosce che nell'ambiente dove fu perpetrato il reato non vi sarebbe serenità sufficiente per un giudizio imparziale; in questo caso il dibattimento viene rimandato ad un'altra Corte di assise, posta in sito così lontano dal Comune dove era stato commesso il reato che l'eco delle passioni locali non dovrebbe giungervi.

Ma dal punto di vista del diritto costituzionale più grave è lo strappo che vien fatto allo stesso principio colla istituzione di tribunali militari straordinari, ai quali, in casi eccezionali, viene affidato il giudizio di presunti reati commessi da persone che non fanno parte dell'esercito e dei corpi militarizzati. E questo strappo può sembrare tanto più evidente in quanto che lo Statuto, nello stesso art. 71 già citato, espressamente proclama che « non potranno essere creati tribunali o commissioni straordinarie ».

Come si sa l'istituzione dei tribunali militari straordinari entra in vigore durante gli stati d'assedio, quindi, per comprendere la giustificazione che di essi si è data, bisogna anzitutto spiegare come e perchè accade che in Italia lo stato d'assedio, il quale implica la sospensione di quasi tutte le guarentigie costituzionali, venga applicato con semplice decreto reale.

La base di questo procedimento è contenuta nell'art. 5 dello Statuto, dove è detto che il re dichiara la guerra. Ora, conformemente alle disposizioni legislative che regolano l'ordinamento dell'esercito ed al codice penale militare, conseguenza dello stato di guerra è il concentramento

di tutti i poteri pubblici in mano dell'autorità militare in tutti i paesi posti a non meno di tre giorni di marcia dal nemico e nelle città assediate.

Questo concentramento, giustificato dalla necessità della difesa e dell'offesa davanti il nemico esterno, è ciò che comunemente dicesi stato d'assedio; e fra le caratteristiche dello stato d'assedio vi è pure quella che i militari assumano le attribuzioni giudiziarie, compongano i tribunali e giudichino anche coloro che sono estranei all'esercito.

Perciò, quando il potere esecutivo con decreto reale proclama ed applica lo stato d'assedio in occasione di tumulti interni, non fa che assimilare i disordini e le eventuali insurrezioni alla guerra contro i nemici esterni ed applicare alla prevenzione ed alla repressione delle prime quegli stessi provvedimenti che la legge ha riconosciuto necessarii per la difesa del paese contro lo straniero.

Certo che molto vi sarebbe a dire intorno all'assimilazione che si è fatta fra la guerra esterna ed i tumulti interni; tanto più che la storia degli stati d'assedio italiani c'insegna che spesso i tumulti che li hanno occasionati non avevano quella gravità che pur sarebbe stata necessaria per rendere ammissibile l'equivalenza, che si è voluta stabilire, fra essi e la vera guerra. Senonchè tutti i pareri che gli scrittori di diritto costituzionale possono emettere in proposito perdono gran parte della loro importanza di fronte al fatto che il Parlamento, posteriormente alle loro proclamazioni, ha sempre approvato esplicitamente tutti gli stati d'assedio che in Italia sono stati applicati; sanando così col suo voto tutto quanto d'incostituzionale poteva esservi stato nei procedimenti del potere esecutivo.

Le ultime disposizioni statutarie che riguardano l'amministrazione della giustizia sono quelle contenute negli art. 72 e 73.

Il primo di essi stabilisce la pubblicità dei giudizi sì civili che penali e la disposizione fu sancita perchè si reputava atta a guarentire l'imparzialità dei giudici e la osservanza delle forme; il secondo pone un limite netto e preciso ai poteri della magistratura poichè dice « che l'interpretazione delle leggi in modo per tutti obbligatorio spetta esclusivamente al potere legislativo ». Ciò che significa chiaramente che qualunque sentenza non ha valore legale che per il caso specifico in essa contemplato e non può essere invocata, senza il consenso delle parti, per risolvere i casi analoghi che il magistrato non ha ancora esaminato, e che è necessaria una nuova legge perchè per tutti i magistrati una data interpretazione legislativa acquisti un valore coattivo.

Prima di lasciare l'argomento ora trattato è necessario dire qualche cosa di alcuni istituti che con esso hanno connessione: cioè della grazia, dell'indulto e dell'amnistia.

Lo Statuto dice all'art. 8 che « il re può far grazia e commutare le pene ». È da rilevare intanto che parecchie costituzioni dànno al capo dello Stato, che l'esercita per mezzo dei ministri responsabili, il diritto di grazia ma non già quello di concedere una amnistia, per la quale ritengono necessario l'intervento del potere legislativo.

La grazia infatti non fa che rimettere o commutare la pena ad uno o a parecchi individui tassativamente denominati.

L'indulto è già una misura più generale perchè rimette o riduce la pena a tutta una categoria di condannati. L'amnistia fa di più, perchè distrugge interamente l'azione penale per tutti coloro che sono imputati o condannati per certi reati; essa quindi non toglie soltanto la pena ai condannati ma sospende addirittura l'azione della legge penale, producendo lo stesso effetto che si sarebbe

avuto se essa, per un certo tempo, non fosse esistita.

Dal punto di vista costituzionale giustamente si discusse nei primi anni del Parlamento subalpino se il diritto di grazia, che lo Statuto attribuisce al re, e che del resto, come tutti gli altri atti di governo, viene esercitato per mezzo di decreti che portano la firma di un ministro responsabile, può essere inteso e praticato estensivamente fino al punto da comprendere in esso non solo l'indulto, ma anche l'amnistia. La discussione fu occasionata da un'amnistia concessa verso la fine del 1849 a tutti coloro che aveano partecipato ad un'insurrezione che era scoppiata a Genova nel marzo di quell'anno, ed allora il Parlamento col suo voto sanzionò l'opera del potere esecutivo. La quistione fu poi definitivamente risoluta dal codice di procedura penale del 1865, il quale accorda al re il diritto di amnistia.

**17.** Abbiamo già visto come nella storia costituzionale dell'Inghilterra non manchino disposizioni intese a guarentire l'individuo contro l'azione arbitraria dei pubblici poteri. Questo scopo manifestamente si proponevano l'Habeas Corpus e parecchi degli articoli del secondo *bill* dei diritti e dell'atto di stabilimento.

Quando poi fu fatta la Costituzione nord-americana del 1790 fu ad essa preposto un paragrafo dei diritti, nel quale appunto si stabiliva una serie di guarentigie per gli individui di fronte a tutti i pubblici poteri, sia federali che dei singoli Stati. Così si sanciva ad esempio che ogni cittadino americano non poteva subire alcuna menomazione dei suoi diritti civili e politici per causa della religione che professava, che egli non poteva venire perseguitato a causa delle sue opinioni politiche, nè arrestato se non violava la legge penale e se certi procedimenti stabiliti dalla legge non erano

osservati, che le sue proprietà erano inviolabili, ecc.

Insieme a dei principî generali di politica o di filosofia sociale la proclamazione di parecchi diritti individuali trovasi pure nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789.

E d'allora in poi, in tutte le costituzioni moderne e quindi anche nel nostro Statuto, vi è una parte espressamente consacrata a fissare i limiti che l'azione dei pubblici poteri non potrà mai oltrepassare di fronte agli individui. Questa parte nella nostra Carta fondamentale è contenuta nel titolo secondo, che tratta dei diritti e doveri dei cittadini, e va dall'art. 24 al 32.

Si potrebbe a dir vero dubitare dell'efficacia della guarentigia statutaria dei diritti individuali ponendo mente che in fondo essi rappresentano dei limiti alla sovranità dello Stato; limiti che lo Stato stesso, sovrano perchè fa la legge, può sempre restringere od anche eliminare. Senonchè l'obiezione sarebbe un po' semplicista, perchè non terrebbe conto della natura dello Stato moderno retto a governo rappresentativo; nel quale all'esercizio del potere legislativo partecipano normalmente numerosi elementi sociali, che hanno tutto l'interesse a far sì che gli altri organi statuali, e specialmente quelli che agiscono in nome del potere esecutivo e del giudiziario, non possano esercitare un'azione troppo arbitraria e sconfinata a danno dei privati cittadini.

E questa riflessione giova pure a risolvere, conciliandolo, un conflitto che per lunga pezza si è agitato fra due scuole di scrittori di diritto pubblico e di scienza politica. Dicevano infatti i seguaci di una di queste scuole, i quali erano quasi tutti professori tedeschi di diritto pubblico, che l'importanza pratica dei diritti individuali era molto maggiore di quella che poteva avere il tipo di orga-

nizzazione dei pubblici poteri. In altre parole sostenevano essi che importava assai più alla grandissima maggioranza dei cittadini di essere guarentita contro l'azione arbitraria dei pubblici funzionari, anzichè di avere ad esempio una Camera elettiva, espressione dottrinale della partecipazione del popolo alla sovranità, ma la cui esistenza non dava in fondo alle masse che la magra soddisfazione di deporre ogni quattro o cinque anni una scheda in un'urna.

Sostenevano invece i seguaci dell'altra scuola, intesa comunemente col nome di scuola giacobina, che i diritti individuali hanno pochissimo valore e che piuttosto importa moltissimo che un paese sia retto dal suffragio universale; perchè, quando la sovranità è in mano della maggioranza è inutile, e forse anche dannoso, limitarne l'esercizio, la natura stessa delle cose facendo sì che essa sia allora esercitata a vantaggio della stessa maggioranza.

Ma la verità è invece che dove alla sovranità non partecipa una Camera elettiva, e dove perciò si ha quella forma di governo che dicesi regime assoluto, riesce scarsissima l'efficacia di quelle leggi che limitano l'arbitrio dei pubblici funzionari; perchè questi, essendo i padroni presso a poco esclusivi dello Stato, le applicano in maniera da rendere quasi irrisoria la propria responsabilità nel caso che le leggi stesse siano da loro violate. E viceversa, ammessa anche la possibilità che il suffragio universale porti al potere i rappresentanti della maggioranza, se questi potranno liberamente agire contro i privati cittadini, se un controllo non sarà possibile del loro operato, se nessun limite legale avrà il loro potere, fatalmente avverrà che gli eletti del popolo potranno continuare a governare anche quando l'opinione pubblica si sarà rivoltata contro di loro e formeranno una oligar-

chia, che opprimerà la grande maggioranza dei cittadini in nome della stessa maggioranza.

Concludendo perciò è tale il tipo di organizzazione politica ora prevalente che, senza l'esistenza di una Camera elettiva, è impossibile quasi di ottenere un rispetto scrupoloso delle libertà di stampa, di coscienza e di associazione ed una assidua ed efficace difesa contro gli arresti arbitrari e le non meno arbitrarie vessazioni poliziesche; e, nello stesso tempo, non si può avere un funzionamento schietto e sincero del regime rappresentativo ed il suffragio popolare non può liberamente agire se l'azione del potere esecutivo non è ordinariamente frenata e controllata da una legislazione tutrice di tutti i diritti individuali.

Premesse queste considerazioni, dirò che ho dovuto già replicatamente ricordare l'art. 24 dello Statuto, il quale sancisce che tutti i cittadini, qualunque sia il loro titolo o grado, sono uguali davanti alla legge e che tutti godono ugualmente i diritti civili e politici e sono ammissibili alle cariche civili e militari salve le eccezioni determinate dalle leggi.

Ho già rilevato che l'uguaglianza solennemente proclamata dal nostro Statuto ha il significato che aveva quella sancita negli art. 1.° e 6.° della Dichiarazione dei diritti dell'uomo, corrisponde cioè all'abolizione di ogni antico privilegio di casta per il quale certe cariche erano attribuite soltanto ai membri della nobiltà e del clero e questi godevano in certi casi di un foro speciale, come pure alla abolizione di tutte le antiche esclusioni dal diritto comune che gravavano spesso sui seguaci di alcune confessioni religiose. Una uguale portata ha il principio dell'uguaglianza che si trova sancito in quasi tutti gli altri statuti del secolo decimonono.

L'art. 25 il quale stabilisce che tutti i regnicoli contribuiscono indistintamente, nella proporzione

dei loro oneri, ai carichi dello Stato, non fa che confermare il significato dell'articolo precedente: perchè nell'antico regime assoluto la nobiltà ed il clero godevano della parziale o totale esenzione di alcune imposte.

Gli art. 26 e 27 dello Statuto proclamano la guarentigia dell'inviolabilità personale e di domicilio. Questi articoli naturalmente sono completati e sviluppati dalle disposizioni contenute nella legge di pubblica sicurezza e nel codice di procedura penale, che prevedono i casi nei quali un cittadino può essere arrestato e stabiliscono quali modalità siano necessarie e quali autorità competenti per gli arresti e le perquisizioni.

Gli art. 29, 30 e 31 dello Statuto sanciscono la inviolabilità della proprietà e che nessun tributo può essere imposto senza il consenso del Parlamento e guarentiscono l'inviolabilità del debito pubblico.

Su quest'ultima disposizione è da osservare che essa può apparire superflua nello Statuto fondamentale, come pure si può dire che è nell'essenza stessa dei governi rappresentativi che le imposte siano approvate dalle Camere e di ciò si era già fatto cenno agli art. 5 e 10 dello Statuto stesso. Quanto poi alla inviolabilità della proprietà privata essa va intesa nel senso che lo Stato non può confiscare i beni di alcun privato e che nessun cittadino o nessun ente morale può venire arbitrariamente dal governo e dai suoi agenti, spogliato; ma lo Statuto stesso riconosce legittima l'espropriazione per pubblica utilità, mediante una giusta indennità e quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esige. Inoltre è da tener presente che il diritto di proprietà viene come tutti gli altri riconosciuto, regolato ed anche limitato dalla legge. Dopo la proclamazione dello Statuto ci fu perfino qualche

forma di proprietà che venne dalla legge abolita, come ad esempio quella degli ordini religiosi.

Infine l'art. 28 dello Statuto sancisce che « la stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi », e l'art. 32 dice che « è riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, conformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia ».

Ora questi due articoli dello Statuto, insieme al primo il quale proclama che « la religione cattolica, apostolica, romana, è la sola religione dello Stato e che gli altri culti, ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi » sono le sole disposizioni della nostra Carta fondamentale che contemplino due gruppi importantissimi di diritti o libertà individuali: il primo è costituito dalla libertà di riunione e da quella, molto più importante, di associazione, il secondo comprende la libertà di stampa, la libertà d'insegnamento e la libertà di religione, nelle quali si può suddividere la libertà d'opinione.

La riunione, della quale lo Statuto sembra che a preferenza si occupi, si differisce dall'associazione, perchè mentre questa presuppone un'organizzazione ed un legame stabile fra i soci, quella è un'accolta di persone, che, non legate da alcun vincolo, si propongono di discutere e prendere una risoluzione, ossia votare un ordine del giorno, sopra un argomento qualsiasi. La vera caratteristica della riunione consiste in ciò che il suo scopo si esaurisce col terminare di essa.

Il diritto di riunione è in Italia disciplinato dai primi sei articoli della legge di pubblica sicurezza del 1889. La legge a dir vero non si occupa che delle riunioni in luogo pubblico od aperto al pub-

blico; quindi le sue disposizioni non si applicano alle riunioni che si possono tenere in luoghi privati, nè alle riunioni elettorali.

La nostra giurisprudenza ha stabilito il seguente criterio per distinguere i luoghi pubblici dai privati: sono pubbliche tutte le località nelle quali si può entrare senza un invito personale del padrone di casa, come ad esempio i teatri, i caffè e le osterie, mentre sono privati i luoghi dove non si è ammessi se non con invito personale del proprietario o di chi lo rappresenta. È da notare che un luogo privato può diventare pubblico se il padrone vi ammette delle persone che non siano espressamente invitate, come pure che un luogo pubblico può diventare temporaneamente privato, se un individuo lo affitta per conto proprio e non vi ammette che le persone da lui personalmente invitate.

Per le riunioni in luogo pubblico la nostra legge prescrive che i promotori debbano avvisarne almeno ventiquattro ore prima l'autorità di pubblica sicurezza. Il regolamento aggiunge che bisogna indicare i nomi dei promotori, lo scopo ed il luogo della riunione e possibilmente i nomi degli oratori. L'autorità di pubblica sicurezza, come in tutti i luoghi pubblici, ha diritto d'intervenire nelle riunioni pubbliche.

Qualora nelle riunioni pubbliche avvengano manifestazioni o grida sediziose l'autorità di pubblica sicurezza ha il diritto di intimarne lo scioglimento Se i presenti non si conformano all'intimazione, dopo tre squilli di tromba, possono essere sciolti colla forza.

Le stesse misure la legge prescrive per lo scioglimento degli assembramenti, che sono quelle accolte di persone che spesso si formano per le strade e per le piazze, senza che ufficialmente se ne conoscano lo scopo ed i proponimenti. Nel lin-

guaggio comune le riunioni si chiamano comizi o *meetings* e gli assembramenti dimostrazioni.

Per come già fu detto le associazioni, a differenza delle riunioni, sono delle organizzazioni stabili di individui che si propongano di propugnare il conseguimento di un fine morale, politico o religioso. Esse quindi hanno un presidente, un consiglio direttivo, uno statuto, un fondo sociale e spesso anche un locale proprio per le adunanze, che ha tutti i caratteri di un luogo privato. Le associazioni possono chiedere di essere legalmente riconosciute e, se lo sono, acquistano la personalità giuridica.

La legge francese del 1902, volendo distinguere le associazioni dalle società, ha stabilito che la distinzione si faccia in base allo scopo che il sodalizio si propone. Se questo scopo è di ordine morale, e come tale intende uno scopo letterario, artistico, sociale, religioso, politico, si ha l'associazione, ente di diritto pubblico, se lo scopo invece consiste nel lucro, si ha la società, ente di diritto privato.

In generale poi le legislazioni straniere hanno elaborato il diritto di associazione assai più di quella italiana, e veramente l'argomento è tale che merita la massima attenzione da parte dei legislatori. Infatti, se lo Stato toglie ai privati il diritto di associarsi e coordinare i loro sforzi per il raggiungimento di qualsiasi fine morale o politico, è evidente che viene quasi soppressa qualunque azione che tenda a modificare la società in un senso alquanto diverso da quello voluto dai governanti, o anche secondo un indirizzo indipendente dalla volontà dei governanti. Se invece il diritto di associarsi e di organizzarsi è interamente lasciato libero, può avvenire che si costituisca una vasta organizzazione di elementi dirigenti al difuori dello Stato e contro lo Stato, ovvero in altre parole che

si abbia uno Stato nello Stato. Trovare quindi il giusto limite, entro il quale non sia soppressa qualunque azione degli elementi dirigenti la società che vogliono operare al di fuori e indipendentemente dall'organizzazione sovrana e nello stesso tempo si impedisca la formazione di organizzazioni rivali di quella sovrana, è certamente uno dei problemi più gravi di scienza politica e di diritto pubblico.

In Italia le disposizioni legislative riguardanti il diritto di associazione sono scarsissime. Dopo la proclamazione dello Statuto nel 1848, furono abrogati gli art. 483, 484, 485 e 486 dell'antico codice penale sardo, che consideravano come reato il costituirsi di un'associazione senza il previo permesso dell'autorità politica e perciò i cittadini rimasero liberi di associarsi. Poi il codice penale Zanardelli del 1889, all'art. 251, dichiarò reato la formazione di un'associazione che si proponga come scopo l'apologia di un reato, l'incitamento alla disobbedienza della legge e l'incitamento all'odio fra le varie classi sociali in modo pericoloso per la pub·vlica tranquillità.

Negli annali parlamentari troviamo invero molte discussioni sul diritto di associazione: ve ne furono vivissime al 1862, all'epoca in cui si costituirono le società di tiro a segno che prepararono la spedizione finita infelicemente ad Aspromonte, e forse anche più vive nel 1878. Si erano, poco prima di quell'anno, costituiti in molte parti d'Italia i così detti circoli Barsanti, i quali prendevano il loro nome da un caporale che era stato fucilato a Milano, perchè avea tentato di fare ammutinare i soldati ed avea proceduto a vie di fatto contro i suoi superiori. Siccome ancora non era in vigore quella disposizione del codice Zanardelli che fu testè citata, si disputava se il governo avesse facoltà di sciogliere senz'altro quei circoli, o se per scioglierli

era necessario che iniziassero almeno l'esecuzione di atti che la legge considerava come rẹato. Sosteneva il ministero di allora, presieduto dallo Zanardelli, che esso aveva autorità per reprimere i reati, ma non poteva gia prevenirli sciogliendo le associazioni che, pur proponendosi di combattere le istituzioni, nulla di concreto aveano operato contro di queste; sosteneva invece l'opposizione, capitanata dal Nicotera, che il governo aveva il dovere non solo di reprimere, ma di prevenire anche i reati politici. La Camera con suo ordine del giorno accolse quest'ultima tesi, e, d'allora in poi, per un pezzo i governi italiani usarono della facoltà di sciogliere le associazioni che ritenevano pericolose per l'ordine pubblico, come misura di polizia preventiva e senza perciò credersi obbligati a deferirne i membri al potere giudiziario sotto l'imputazione di qualche reato.

Dopo il 1900 di questa facoltà non si è fatto quasi più uso e si sono tollerate perfino associazioni alle quali forse sarebbero applicabili le disposizioni dell'art. 251 del cod. pen. Ma in fondo resta sempre nei poteri discrezionali di ogni governo l'adottare criteri ristretti o larghi riguardo alle associazioni che si propongono scopi politici od economici. Il testo stesso del già citato art. 251 del codice Zanardelli si presta meravigliosamente a questa variabilità di criteri, perchè esso definisce reato la costituzione di una associazione che si propone l'eccitamento all'odio fra le varie classi sociali solo quando quest'eccitamento sia pericoloso per la pubblica tranquillità. Ora il giudizio intorno all'esistenza o no del pericolo può dipendere dal momento e da altre circostanze, che possono essere valutate in modo molto subiettivo.

In Italia non vi sono ancora disposizioni legislative che riguardino direttamente le associazioni di mestiere o degli esercenti di vari mestieri, asso-

ciazioni che vanno comunemente intese coi nomi di sindacati professionali e di borse o camere del lavoro, mentre in Francia una legge fondamentale fu fatta intorno ad essi fin dal 1884 e in Inghilterra vi è tutta una serie di leggi speciali in proposito. Mancano pure da noi disposizioni legislative che contemplino le associazioni o sindacati di pubblici funzionari, o meglio vige soltanto su questo argomento un articolo del codice penale che dichiara reato per essi l'abbandonare di concerto e contemporaneamente il proprio ufficio, ossia, in altre parole, lo sciopero.

A differenza di quello che è accaduto per le associazioni la nostra legislazione in materia di stampa si basa sopra una legge fondamentale e statutaria, ossia sull'Editto del 26 marzo 1848; che fu sancito dal re Carlo Alberto mentre avea ancora i pieni poteri quasi come un appendice dello stesso Statuto.

Prima di fare qualche cenno delle disposizioni principali di quest'editto conviene ricordare che la legislazione sulla stampa non racchiude problemi meno ardui di quelli che si riferiscono al diritto di associazione. La così detta libertà di stampa, intesa in senso restrittivo, significa semplicemente l'abolizione della censura preventiva, cioè del diritto, che arrogavansi gli antichi governi assoluti, di non permettere che nulla si pubblicasse per le stampe senza la loro approvazione. Come si vede si attribuivano allora i governi un vero monopolio delle opinioni e permettevano che si diffondessero solo quelle che essi credeano buone o almeno non dannose. Venuto meno col sorgere del regime rappresentativo questo monopolio, che nella stessa Inghilterra durò fino al 1694 e che esercitavasi sopratutto sulle opinioni che avevano attinenza alle questioni politiche, sociali e religiose, sorse l'altra questione intorno ai criteri sui

quali basare la legislazione repressiva dei reati, che per mezzo della stampa si possono commettere.

Poichè come in qualunque società, bene o male organizzata, non può esistere il diritto di fare tutto, così analogamente non può esistere quello di dire tutto pubblicamente. Come ad esempio si proibiscono gli omicidi ed i furti, così deve essere proibito l'incitare pubblicamente all'omicidio ed al furto. Tutto sta nel fare in modo che le proibizioni siano inspirate da un ben inteso interesse di tutta la società e non già dal solo ed esclusivo interesse del tipo politico prevalente o, peggio ancora, di coloro che hanno nelle mani il potere.

Sotto questi ultimi punti di vista non si può dire che il nostro editto sulla stampa sia redatto con criteri molto liberali; perchè non solo sono considerati reati e puniti come tali le derisioni e le offese alle religioni riconosciute dallo Stato (art. 18), le offese al re ed ai principi della reale famiglia (art. 19), il far risalire alla sacra persona del re la responsabilità o il biasimo degli atti del suo governo (art. 20), le offese contro i sovrani ed i capi dei governi stranieri (art. 25), gli oltraggi contro il Senato e la Camera dei deputati (art. 21), ma anche l'aver fatto pubblica adesione ad altra forma di governo o l'aver manifestato voto o minaccia per la distruzione dell'ordine monarchico costituzionale e qualunque offesa contro la inviolabilità del diritto di proprietà, la santità del giuramento, il rispetto dovuto alle leggi, ogni apologia di fatti qualificati crimini o delitti dalla legge penale, ogni provocazione all'odio fra le varie condizioni sociali e contro l'ordinamento della famiglia (art. 22 e 24).

Se nessuno quasi si accorge in Italia dell'esistenza di disposizioni così severe ciò proviene da

due cause che si possono facilmente rintracciare nello stesso editto.

Ed in primo luogo questo all'art. 54 dispone che i reati previsti nei citati art. 19, 20, 21, 22 e 24 siano di competenza della Corte d'assise, e che la condanna quindi non possa aver luogo senza un verdetto affermativo dei giurati. Ora la psicologia del giurì è tale che esso è inclinato a severità solo per quei reati che minacciano la sicurezza dell'intiera società e non già per quegli altri verso i quali l'opinione pubblica è indulgente, perchè producono un danno visibile solo alla parte politica prevalente o agli uomini che stanno al potere.

In secondo luogo poi l'editto agli art. 4 e 36 ammette la possibile traslazione dell'imputabilità penale. Poichè, nel primo dei due articoli citati, si dispone che per le pubblicazioni non periodiche in cambio dell'autore possa rispondere del reato l'editore ed in cambio di questi lo stampatore; e, nel secondo ed in quelli successivi che riguardano le pubblicazioni periodiche, cioè i giornali e le riviste, si dispone che il gerente responsabile possa, come dice il nome stesso, rispondere di ogni reato contenuto o nel giornale o nella rivista. In questo modo la legge non cerca il vero reo ma una persona qualsiasi che risponda del reato; ed, una volta ammesso questo principio, è facile accorgersi come riesca difficilissima una seria ed efficace repressione dei reati di stampa.

Aggiungerò infine che per la repressione di questi reati i vari governi, che da circa trenta anni si sono succeduti in Italia, non hanno usato criteri uniformi fondati sulla esatta osservanza della legge, ma, analogamente a quanto è avvenuto per le associazioni, hanno creduto di potere, entro certi limiti, restringere od allargare i freni a seconda delle necessità politiche.

Prima di por fine a quest'argomento occorre

poi di ricordare che, fino a poco più di un anno fa, l'art. 52 del già citato editto sulla stampa autorizzava il sequestro preventivo dei libri o dei giornali nei quali i rappresentanti del pubblico ministero credeano di poter affermare che si contenesse un reato di stampa, senza che ancora la esistenza di questo fosse stata accertata da una sentenza del competente magistrato. Ora una legge in data del giugno 1906 ha abrogato quest'articolo.

Fra le libertà che si riferiscono alla manifestazione e diffusione delle opinioni vi è, come ho già ricordato, quella d'insegnamento. Di essa non si fa parola nello Statuto italiano mentre è espressamente ricordata, nell'austriaco, nel prussiano e nel belga. Ma ciò non significa che in Italia questa libertà sia meno salvaguardata che in altri paesi.

Negli inizi del secolo XIX, essendo già l'insegnamento diventato una funzione sociale importantissima, Napoleone I credette che dovesse essere impartito esclusivamente dallo Stato. Viceversa sorse prima in Francia, capitanata da Montalambert, e poi in Inghilterra ed altrove, sotto l'inspirazione delle dottrine dello Spencer, tutta una serie di scrittori, la quale non ammetteva alcun intervento dello Stato nell'insegnamento. Sia perchè non credeva che questa funzione fosse di competenza statuale, sia perchè giudicava che l'azione dello Stato nell'insegnamento dovesse necessariamente riuscire di ostacolo alla libertà di pensiero, giacchè i governanti non avrebbero mai permesso che dalle cattedre ufficiali fossero insegnate opinioni e dottrine eterodosse.

Nel fatto poi non v'è paese civile nel quale sia riuscito possibile eliminare del tutto l'intervento dello Stato nelle scuole di qualsiasi grado, come pure si può affermare che non vi sia nazione colta nella quale l'attività privata, più o meno sorve-

gliata dai governi, non abbia qualche parte nell'insegnamento. Variano soltanto per dir così le proporzioni nelle quali si esplicano le due attività, e si può riguardare la Francia come il paese nel quale l'intervento ed il controllo dello Stato raggiungono la massima efficacia, mentre negli Stati Uniti d'America questa efficacia è minore che altrove.

In Italia la legge fondamentale, che regola l'ordinamento della pubblica istruzione, è ancora quella che nel 1859 fu pubblicata dal ministero che aveva allora i poteri legislativi, e che, dal nome del ministro che la formulò, prende il nome di legge Casati. Questa legge, che per i tempi nei quali venne fatta può venire considerata come molto liberale, affida principalmente ai Comuni il carico dell'insegnamento primario, ai Comuni ed alle provincie ed in buona parte allo Stato quello dell'insegnamento secondario e addebita principalmente allo Stato la spesa per l'insegnamento superiore. L'insegnamento elementare rimane nondimeno sotto la sorveglianza delle autorità statuali e quello secondario sotto la direzione di esse.

Anche per ragioni economiche si vede quindi che grande è fra noi l'ingerenza dello Stato e dei corpi locali, che si possono considerare come delegati dal governo centrale, nelle cose dell'insegnamento. Ho accennato alle ragioni economiche perchè è certo che, senza l'intervento pecuniario dello Stato e dei corpi locali, nessun ramo di pubblico insegnamento avrebbe raggiunto da noi un notevole sviluppo. La legge del resto si occupa pure dell'insegnamento privato, sia primario che secondario, e stabilisce i modi ed i termini della sorveglianza o ispezione che lo Stato deve sopra di esso esercitare.

Pure, sia per la liberale interpetrazione delle disposizioni della legge, sia perchè le disposizion

restrittive sono state in gran parte rese poco efficaci da altre disposizioni della stessa legge Casati o di leggi successive, si può dire che in Italia l'insegnamento, tanto ufficiale che privato, è libero; dappoichè anche in quelle materie che hanno attinenza con argomenti politici, sociali o religiosi l'insegnante può seguire la scuola o l'indirizzo verso i quali lo portano le sue convinzioni e nessuna dottrina ufficiale viene a lui imposta.

Questa libertà poi è massima ed è assai bene guarentita nell'insegnamento universitario, sebbene esso sia quasi esclusivamente impartito nelle università dello Stato. A dir vero v'è nella legge Casati un articolo, il centosei, che, fra i motivi per i quali un professore universitario può essere rimosso, pone « l'avere con l'insegnamento e con gli scritti impugnate le verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale, o tentato di scalzare i principî e le guarentigie che sono posti a fondamento della costituzione civile dello Stato »; ma, immediatamente dopo, vi è l'art. 107, il quale sancisce che « il ministro non può sottoporre al re un decreto di sospensione o di rimozione di alcun membro del corpo accademico che dietro giudizio conforme del Consiglio superiore della pubblica istruzione ». Ora, in forza di una legge proposta dal Baccelli e approvata nel 1881, metà dei membri del consiglio superiore sono scelti dallo stesso corpo accademico e l'altra metà è nominata dal ministro prevalentemente pure fra i professori d'università. Se un professore quindi fosse imputato d'aver violato l'art. 106 della legge Casati, esso verrebbe in sostanza giudicato dai suoi colleghi, i quali, sapendo benissimo apprezzare l'importanza della libertà della scienza, saprebbero pure tutelarla.

Una recente legge, sancita su proposta del ministro Orlando, ha pure notevolmente accresciute

e rese più efficaci le guarentigie d'indipendenza del corpo insegnante secondario.

Fin dal 1877 una legge proposta dal Coppino stabilì in Italia, sotto certe riserve e condizioni, l'obbligo per i padri di famiglia di fornire l'istruzione elementare ai loro figliuoli.

Quest'obbligo è adempito quando il giovane discente ha superato l'esame della terza classe elementare, che dicesi esame di proscioglimento. La legge stessa, all'articolo secondo, enumera le materie che devono far parte dell'esame di proscioglimento e fra queste non mette l'insegnamento religioso. Intanto la legge Casati, negli articoli che vanno dal 315 al 319, avea già stabilito l'obbligo per i Comuni di fornire l'istruzione elementare, ed enumerando le materie delle quali il corso di studi elementari dovea constare, avea fra queste compreso l'insegnamento religioso.

Le due leggi non si può dire che siano in contraddizione; perchè la più antica mirava ad imporre ai Comuni il dovere di fornire l'insegnamento elementare, la più recente invece riguardava i padri di famiglia ed imponeva ad essi il dovere di fare in modo che la loro prole frequentasse le tre prime classi elementari o acquistasse in altro modo un'istruzione equivalente, perciò le modalità di due doveri diversi potevano benissimo non essere identiche. Ed in questo senso interpetrò e conciliò le due leggi il regolamento Boselli del 1895, il quale in massima ritenne che i Comuni avessero il dovere di fornire l'istruzione religiosa e che i padri di famiglia potessero esonerare i loro figli dal frequentarlo. Però, secondo il citato regolamento, il dovere dei Comuni veniva meno quando nessun padre di famiglia richiedeva per la sua prole l'insegnamento religioso.

Senonchè nuove e vivaci controversie sono sorte recentemente su questo argomento, e si è impu-

gnata la costituzionalità della interpretazione data alle due leggi dal regolamento Boselli. Per conto mio trovo che la quistione praticamente ha scarsa importanza, perchè nessuno vorrà ammettere che l' insegnamento religioso ufficiale, il quale può essere anche dato da un maestro che non crede nelle dottrine che insegna, riesca di qualche efficacia. Ad ogni modo, per risolvere definitivamente il dibattito legale, mi pare indispensabile una legge interpretativa, e se questa non si può o non si vuole fare, allo stato presente della legislazione, trovo corretta la soluzione data già dal regolamento Boselli.

**18.** La questione relativa all'insegnamento religioso nelle scuole elementari serve in certo modo di passaggio all'ultimo argomento che debbo sommariamente trattare, cioè ai rapporti tra la Chiesa e lo Stato.

E dirò anzitutto che questi rapporti vanno studiati tanto sotto il punto di vista della libertà di opinione quanto sotto quello della libertà di associazione; perchè gli individui hanno delle credenze, ma quasi sempre la fede religiosa non è individuale e chi crede in un culto trova ordinariamente milioni di altre persone che nella stessa fede concordano, e tutti i credenti in una fede formano delle vere associazioni più o meno coscienti, più o meno organizzate, ma tutte, sebbene in vario grado, potenti ed efficaci nell'esercitare un'azione sociale e quindi politica.

Secondo la bella definizione che ne ha dato Leone XIII, la stessa Chiesa cattolica è una associazione mondiale, la quale si propone per fine la conservazione e la propagazione della fede cattolica. Or è naturale e legittimo che i suoi membri, come del resto quelli di tutte le altre Chiese, esercitando la loro azione come cittadini dei vari Stati, si propongano fra gli scopi della loro attività po-

litica, da esplicarsi nei modi che le leggi di ciascun paese consentono, anche il conseguimento di quei fini che sono propri del grande sodalizio religioso al quale appartengono.

I rapporti tra gli Stati e le Chiese non presentavano alcuna difficoltà nel mondo antico greco e romano, perchè allora delle vere chiese non esistevano. Le credenze religiose non avevano quella rigidità dogmatica che poi acquistarono in quelle religioni che si fondarono sopra una rivelazione divina; come ad esempio sono l'Ebraismo, il Cristianesimo ed il Maomettismo; gli Dei non erano esclusivi e gelosi ed ammettevano che i loro credenti adorassero altre deità, ed il culto stesso era una funzione pubblica che i rappresentanti dello Stato esercitavano. Se vi era un Dio nazionale ciò non escludeva che si riconoscessero gli Dei degli altri popoli, anzi spesso il vincitore, se esigeva dai vinti l'omaggio al proprio Dio, credeva nello stesso tempo atto di buona politica rendere omaggio agli Dei di quei popoli vinti che voleva assimilare alla propria gente.

Lo Stato, come ho già detto, aveva una organizzazione religiosa sua propria per il culto dei suoi Dei tutelari, ma poi facilmente tollerava che si rendesse contemporaneamente omaggio a qualsiasi altro Dio, e proibiva soltanto quei culti, che come quello dei Druidi, imponevano ai loro seguaci cerimonie antipatriottiche, ovvero selvaggie e crudeli; ossia quei culti che nel linguaggio ufficiale dell'impero romano venivano chiamate *religiones illicitae*. Del resto nessuno di questi culti particolari era, ad eccezione dell'ebraismo, per sua natura esclusivo, e nessuno aveva una organizzazione tale da potere anche debolmente resistere ai pubblici poteri.

Ma la situazione cambiò radicalmente quando sorsero le religioni che credettero di possedere

una dottrina completa basata sulla rivelazione divina, una dottrina perciò corrispondente alla verità assoluta e che non tollerava culti concorrenti. È nella natura di queste religioni inoltre di aspirare all'universalità, a convertire cioè tutto il genere umano. Alcuni dei caratteri di esse si trovano già nel Buddismo, che dall'India cominciò a diffondersi verso l'Asia orientale e meridionale circa sei secoli avanti Cristo, ma la sua natura più filosofica che dogmatica e sopratutto la sua imperfetta organizzazione hanno fatto sì che, tranne nel Tibet, dove l' autorità sacerdotale ha assorbito quella civile, lo Stato negli altri paesi lo abbia abbastanza agevolmente padroneggiato e tenuto in una posizione subordinata.

Ma quasi tutti poi i caratteri enumerati si trovano nelle due grandi altre religioni mondiali, germogliate tutte e due dal tronco dell'antico ebraismo: nel cristianesimo cioè nel maomettismo.

In queste due religioni ambedue eminentemente dogmatiche, potentemente organizzate, ed ambedue aspiranti all'universalità, l'autorità dei capi della gerarchia ecclesiastica deve essere necessariamente rivale di quella dello Stato, oppure deve essorbire lo Stato. Quest'ultima ipotesi si è avverata nei paèsi dove prevale il maomettismo; nei quali infatti il Corano, il codice religioso, è nello stesso tempo codice civile e penale e statuto fondamentale dell'organizzazione politica, i veri cittadini sono i credenti, ed il capo dello Stato è in fondo il capo dei credenti, il califfo, cioè il vicario del profeta; ed è in nome della sua autorità religiosa, del suo carattere sacro, che riceve obbedienza dai suoi sudditi maomettani e la impone a quelli che sono miscredenti.

Nei paesi cristiani questa completa fusione della Chiesa collo Stato non è potuta avvenire neppure nei tempi più torbidi ed ignoranti del medio evo; forse

l'ha reso impossibile la natura stessa della religione cristiana, che troppi elementi contiene i quali impediscono, o seriamente ostacolano, che i capi della gerarchia sacerdotale diventino nello stesso tempo capi della gerarchia civile e militare. La separazione delle due gerarchie, e quindi della Chiesa dallo Stato, è perciò rimasta; ma con essa son rimaste le continue rivalità e le gare per la preminenza fra i due poteri. Fino alla rivoluzione francese si può dire che giammai forse uno di essi ha voluto distruggere l'altro, ma certo ha mirato continuamente ad abbassarlo e ridurlo sotto il suo controllo. Nella gara, durata per tanti secoli, il vantaggio è rimasto alla Chiesa ogni volta che l'organizzazione politica è divenuta debole e fiacca e che la forza del sentimento religioso è stata maggiore di quella dei sentimenti e degli interessi che legavano gli individui allo Stato; viceversa la preponderanza di questo si è accentuata a misura che cresceva la saldezza della sua compagine, e che i doveri del suddito o del cittadino si affermavano più nettamente nelle coscienze di fronte a quelli del credente.

Del resto non tutte le confessioni cristiane si trovarono e si trovano in condizioni ugualmente vantaggiose per lottare contro le autorità laiche. Nell'oriente bizantino, dove per lunghi secoli si perpetuarono le tradizioni dell'antico impero romano, nel quale lo Stato si attribuiva una missione di suprema vigilanza sulle religioni, il Cristianesimo, se da una parte diventò religione ufficiale, dall'altra dovette sottostare in certo modo all'ingerenza degli imperatori; sicchè la Chiesa greca funzionò come organo quasi dello Stato, ma fu sottoposta allo Stato. Lo stesso avvenne in quei paesi che la religione e la civiltà ricevettero da Bisanzio, come ad esempio la Russia.

Nell'occidente invece, dove lo Stato laico dopo

di Carlo Magno cadde in frantumi e si sciolse nello sminuzzamento feudale e dove la Chiesa cattolica latina, dopo avere nei secoli precedenti teoricamente elaborata la dottrina della propria supremazia, potè al tempo di Gregorio VII stringere le fila della propria compagine e rifare i nodi della propria organizzazione assai prima che ciò fosse concesso allo Stato, il capo della gerarchia ecclesiastica esercitò per secoli un'autorità morale e politica grandissima; che, per quanto notevolmente ridotta, non è certo scomparsa. Solo nei paesi che al secolo decimosesto abbracciarono la riforma protestante essa si può considerare come perfettamente dileguata e solo in questi lo Stato riacquistò subito il vantaggio perduto. Perchè o le Chiese riformate diventarono culti ufficiali e nazionali, come avvenne dell'Anglicanesimo in Inghilterrà, oppure, suddividendosi in tanti rami e sètte diverse, perdettero i vantaggi dell'unità di direzione ed organizzazione e della disciplina.

In conclusione quindi i rapporti tra la Chiesa e lo Stato conservano una vera importanza morale e politica nell'Europa centrale ed occidentale, in quei paesi nei quali la quasi totalità dei cittadini, od una notevolissima parte di essi, aderiscono ancora al culto cattolico; quali sarebbero la Spagna, l'Italia, l'Austria ed in proporzione decrescente anche la Francia, la Germania e l'Inghilterra. In questi paesi, e specialmente in quelli in cui la maggioranza è di cattolici, i rappresentanti dello Stato dovettero sempre preoccuparsi dei loro rapporti con la Chiesa e perciò col sommo gerarca di essa che è il Pontefice. Questi rapporti venivano in generale regolati, nei secoli precedenti al decimonono ed anche durante il secolo decimonono, e lo sono spesso ancora oggi, mediante trattati che diconsi concordati.

Nei concordati lo Stato riconosce ufficialmente

la Chiesa cattolica e riconosce nel suo capo la facoltà di trattare per essa, fa professione di culto cattolico se la maggioranza dei sudditi è cattolica, oppure, nel caso contrario, promette ai sudditi cattolici uguaglianza di diritti e tolleranza, e, come effetto del riconoscimento della Chiesa, dà forza esecutiva ad alcuni suoi canoni. Ma nello stesso tempo, mercè i concordati, lo Stato si riserva una ingerenza nella gerarchia ecclesiastica nazionale; esigendo ad esempio che i vescovi delle diocesi sottoposte alla sua sovranità siano nominati su proposta del governo e che essi giurino fedeltà al sovrano ed alle leggi dello Stato, ed infine tacitamente od espressamente pattuisce che l'influenza religiosa non venga esercitata in modo ostile alle istituzioni vigenti.

Non si deve tacere che nel secolo decimonono sorse una scuola di pensatori, capitanata prima dal Montalambert e che in seguito ebbe la fortuna di avere fra i banditori delle sue dottrine il conte di Cavour, la quale pretese di trovare una soluzione nuova dell'antichissima quistione dei rapporti tra la Chiesa e lo Stato. Libera Chiesa in libero Stato era ed è la formula colla quale questa scuola bandiva e bandisce ancora il suo programma. Formola certo vaga ed indefinita nella sua concisione, ma che nella mente dei suoi propugnatori preferibilmente significa che non solo si vuole che la potestà politica sia separata dall'ecclesiastica, come effettivamente è, ma che nessun contatto e nessun rapporto debba esservi tra i due poteri, e che da una parte lo Stato non debba avere alcuna ingerenza nella gerarchia ecclesiastica e debba ignorare quasi che esista la Chiesa, e dall'altro questa debba in modo assoluto astenersi da ogni azione politica.

Or, dopo quanto si è già detto, non riesce difficile comprendere quanto e come la concezione

testè riferita sia fondata su preconcetti teoretici, anzichè sopra una visione positiva delle vere condizioni in cui una lunga serie di fatti storici, le conseguenze dei quali è impossibile distruggere e sopratutto distruggere di un tratto, hanno posto gli Stati e la Chiesa nei paesi cattolici. Senza dubbio Cavour avrà avuto le sue buone ragioni per proclamare altamente la massima della libera Chiesa in libero Stato, ma, se avesse dovuto ben precisarne il significato e la portata e se avesse dovuto farne una larga e duratura applicazione, quella mente acutissima ben si sarebbe accorta che se le due potestà sono separate esse non possono ignorarsi a vicenda, e che l'azione dell'una deve in certo modo esser concatenata con quella dell'altra.

Poichè il credente essendo anche cittadino, ed il cittadino essendo molto spesso credente, unico è l'obietto delle leggi dello Stato e dei canoni e precetti della Chiesa, e la stessa persona che deve obbedire alle prime è molto di frequente nei paesi cattolici tenuta per coscienza ad osservare gli altri. Ed in queste condizioni lo Stato non può non preoccuparsi dell'azione della Chiesa, nè questa, come già si è osservato, può disinteressarsi dell'indirizzo prevalente nello Stato e delle varie correnti politiche, che dentro di esso si agitano.

Dopo di avere così accennato alla gravità e complessità del problema dei rapporti tra la Chiesa e lo Stato, sopratutto nei paesi cattolici, venendo più direttamente al nostro argomento debbo ricordare che l'art. 1.° del nostro Statuto proclama che « la religione cattolica apostolica romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alla legge ».

Con questo articolo lo Stato fa anzitutto una solenne dichiarazione confessionista, proclama cioè che esso riconosce come religione sua la cattolica.

Una simile dichiarazione ora può a qualcuno sembrare strana, ma per comprenderne bene i motivi e l'origine basta ricordare, che fino al 1848, il confessionismo era tradizionalmente ammesso in tutti gli Stati europei. Questa tradizione era stata interrotta per pochi anni nella sola Francia durante il periodo della grande rivoluzione, ma ad essa la Francia stessa era tornata sotto il consolato di Bonaparte. Sicchè, fino all'anno in cui venne dato il nostro Statuto, vi era in tutti i paesi un culto ufficiale, una religione dello Stato, che era quella della maggioranza dei cittadini fosse essa la cattolica, la protestante o la greco-scismatica, e secondo i riti del culto preferito si compivano quelle cerimonie religiose che avevano un carattere ufficiale.

Del resto anche oggi, sebbene il principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti la legge, qualunque sia la loro religione, abbia una applicazione molto più larga e più generale che nel 1848, quasi tutti gli Stati d'Europa sono ancora confessionisti; solo la Repubblica francese, da due anni a questa parte, è diventata apertamente aconfessionista.

Molti credono che tale pure sia stata e sia la grande repubblica nord-americana fin dall'epoca in cui venne vènne proclamata la sua costituzione, cioè fin dal 1790. Ma ciò non è che parzialmente esatto. Perchè è vero che la costituzione nord-americana proclama che tutti i cittadini sono uguali davanti la legge, qualunque sia la loro religione, e che lo Stato federale non ha preferenza per qualcuna delle diverse confessioni cristiane, ma d'altra parte i ministri di tutti i culti e le proprietà di tutte le Chiese godono nel territorio degli Stati Uniti di speciali immunità, e preghiere cristiane, di quelle che tanto i protestanti quanto i cattolici possono accettare, si recitano non ra-

ramente nelle cerimonie ufficiali. Sicchè si può affermare che lo Stato colà riconosce tutte le religioni, concede uguaglianza di diritti a tutti i seguaci di esse e segue per proprio conto un largo ed ecclettico confessionismo cristiano.

Per quel che riguarda l'Italia conviene pure riconoscere che il suo confessionismo ufficiale si riduce omai al fatto che, nelle rare cerimonie ufficiali in cui si compiono funzioni religiose, queste si celebrano secondo il culto cattolico.

Le meno disusate fra queste cerimonie sarebbero i battesimi delle navi da guerra e la benedizione delle bandiere.

Quanto poi alla seconda parte dell'articolo primo dello Statuto, colla quale si concede semplice tolleranza ai seguaci degli altri culti allora esistenti, è da notare anzitutto che le regie patenti del 13 febbraio e 29 marzo 1848 aveano già interpretato la tolleranza in maniera da stabilire una perfetta uguaglianza di diritti tanto per i Calvinisti o Valdesi che per gli Israeliti, gli uni e gli altri seguaci appunto di quei culti acattolici che già si praticavano negli Stati Sardi prima del 1848. Inoltre una legge del 19 giugno dello stesso anno, ribadendo questo concetto, estese la perfetta uguaglianza ai seguaci di qualunque altro culto. Sicchè fin d'allora in Italia nessuna restrizione fu più possibile al principio della libertà religiosa, e solo potrebbero essere proibite quelle manifestazioni religiose e quei riti che ledessero l'ordine pubblico, o violassero le leggi dello Stato.

Ma, oltre che dall'articolo primo dello Statuto, i rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica sono in Italia regolati dalla importantissima legge sulle prerogative del Sommo Pontefice del 13 maggio 1871.

Si sa che fino al 1870 il capo della Chiesa cattolica era anche sovrano temporale di un certo

territorio; questa sua qualità certo contribuiva nel passato ad assicurare la indipendenza del suo ministero ed a far sì che egli potesse trattare sul piede di uguaglianza con tutte le nazioni cattoliche ed acattoliche.

Senonchè il secolo decimonono, il quale vide la fine di tutte quelle sovranità ecclesiastiche che erano sopravvissute al medio evo ed alla riforma religiosa, dovea vedere anche quella del potere temporale dei papi. Tanto più che questa fine era indispensabile per il compimento dell'unità italiana, che, dopo il 1866, era già un fatto quasi compiuto.

Ma, occupata Roma il 20 settembre 1870, s'imponeva all'Italia un problema nuovo. Essa non solo dovea, come tutti gli altri paesi cattolici, regolare i suoi rapporti interni con la Chiesa, ma dovea anche convincere il mondo cattolico che era possibile che il Pontefice conservasse una completa indipendenza, benchè risiedesse entro il territorio italiano e fosse privo di dominio temporale.

Ora questo problema fu, possiamo ora dirlo, felicemente risoluto dai nostri padri col titolo 1.° della legge sulle guarentigie; forse meno felice è il titolo 2.° della legge stessa, che regola i rapporti interni fra lo Stato e la Chiesa italiana.

Difatti dice l'articolo 1.° di questa legge che « la persona del sommo pontefice è sacra ed inviolabile » e continuano gli articoli due e tre attribuendo allo stesso gli onori sovrani ed equiparando gli attentati e le offese contro la sua persona per gli effetti penali a quelle commesse contro il re.

L'inviolabilità del pontefice significa che egli è, come il re, superiore alla legge e che, per tutto quello che faccia e dica, la legge italiana non potrà mai essere mai applicata a suo pregiudizio. Questa prerogativa può a prima vista sembrare

eccessiva, ma bisogna tener presente che, data la costituzione autocratica della Chiesa cattolica per la quale il suo sommo gerarca esercita una influenza morale grandissima su tutti i fedeli, era impossibile dimostrare al mondo che egli conservava intiera la sua libertà d'azione se veniva riguardato come un suddito italiano, o come uno straniero domiciliato in Italia.

Nel secondo comma dell'articolo terzo e negli articoli quattro, cinque e sette la legge stabilisce che il sommo pontefice può tenere il consueto numero di guardie addette alla sua persona, che egli continua a godere dei palazzi apostolici vaticano e lateranense con tutti gli edifici, giardini e terreni annessi ed infine che nessun ufficiale della pubblica autorità od agente della forza pubblica può, per esercitare atti del proprio ufficio, introdursi nei palazzi e luoghi di abituale residenza o temporaria dimora del sommo pontefice.

Ora data l'inviolabilità della quale gode il pontefice, che è perfettamente identica a quella di un sovrano, e dato che gli enti sovrani finora hanno avuto sempre un territorio sul quale esercitare la propria giurisdizione, potrebbe nascere il sospetto che l'Italia abbia, colle concessioni testè accennate, conservato alla Santa Sede un piccolo avanzo dell'antico dominio temporale, che consisterebbe appunto nella superficie occupata dal Vaticano e da altri palazzi apostolici.

Ma questa interpetrazione della legge non può in alcun modo venire accolta, perchè essa è smentita da parecchie altre disposizioni della legge stessa. Dove si dice infatti che il pontefice può mantenere il consueto numero di guardie essa aggiunge subito dopo: « senza pregiudizio degli obblighi e doveri risultanti per tali guardie dalle leggi vigenti nel regno », ciò che significa chiaramente che la legge non riconosce nei custodi della

persona del pontefice il carattere di militari al servizio di una potenza estera, ma bensì quello di domestici armati, ossia di guardie private. Così pure, dove è detto che i palazzi apostolici sono proprietà assoluta del sommo pontefice, è aggiunto in seguito che essi « sono inalienabili ed esenti da ogni tassa o peso e da espropriazione per causa di pubblica utilità », e con ciò si dimostra evidentemente che trattasi di proprietà privata e non già di territorio estraneo all'Italia e sul quale il pontefice conservi una giurisdizione sovrana; perchè l'esentare dalla imposta è vero e proprio atto di sovranità come quello di esigere l'imposta. Infine è da notare che la inviolabilità del domicilio del pontefice non è limitata ai palazzi di sua proprietà, ma si estende a qualsiasi altro luogo nel quale egli abbia la sua temporanea dimora. Ciò che chiaramente significa che qualunque luogo abitato dal supremo gerarca dei cattolici acquista un privilegio identico a quello accordato alle residenze degli ambasciadori ed agenti diplomatici stranieri, nelle quali, come si sa, non possono entrare nè i magistrati nè gli agenti della forza pubblica per esercitarvi le loro funzioni, ma che nondimeno, per tutti gli altri riguardi, restano sempre parte integrante del territorio nazionale.

Viceversa bisogna riconoscere che è vera prerogativa sovrana quella sancita negli art. 11 e 12 della legge citata, per la quale il pontefice conserva il diritto di mandare nunzi presso i governi stranieri e di avere rapporti con gli inviati di questi governi; perchè tanto agli uni che agli altri, come anche ai loro corrieri di gabinetto, vengono accordate tutte le prerogative delle quali godono gli agenti diplomatici stranieri accreditati presso il governo italiano. Come pure assimilabile ad una prerogativa sovrana è quella sancita nell'art. 10, per la quale « gli ecclesiastici che per

ragioni d'ufficio partecipano in Roma all'emanazione degli atti del ministero spirituale della Santa Sede, non sono soggetti, per cagione di essi, a nessuna molestia, investigazione o sindacato dell'autorità pubblica ».

Infine la legge delle guarentigie nel suo primo titolo accorda anche una completa inviolabilità al Conclave dei cardinali, quando esso si riunisce per provvedere alla vacanza della sede pontificia, ed ai Concili ecumenici, proclamando che « nessun ufficiale della pubblica autorità od agente della forza pubblica può esercitare atti del proprio ufcio od introdursi nei locali nei quali si trovi radunato un Conclave od un Concilio se non autorizzato dal Conclave o dal Concilio ». Inoltre sono stati accordati alla Santa Sede il diritto di avere un proprio ufficio postale e telegrafico ed un assegno annuo di L. 3.225.000 sul bilancio dello Stato, assegno che finora non è stato accettato.

Il titolo secondo della legge sulle prerogative del sommo pontefice, come si è già detto mira, a regolare i rapporti interni fra lo Stato e la Chiesa italiana. In verità però esso non contiene quasi altro che una serie di rinunzie ad antichi diritti che le consuetudini o precedenti concordati, conclusi per opera dei governi degli antichi Stati italiani, aveano assicurato alle autorità laiche di fronte a quelle ecclesiastiche.

Difatti questa seconda parte della legge comincia all'art. 14 coll'abolire ogni restrizione speciale all'esercizio del diritto di riunione dei membri del clero cattolico e continua togliendo l'obbligo del giuramento di fedeltà al re ed alle leggi dello Stato, che prima gli arcivescovi e vescovi erano tenuti a pronunziare, e colla rinunzia al diritto di legazia apostolica in Sicilia, al diritto di nomina o proposta che prima avea lo Stato per molti dignitari ecclesiastici, al diritto di *placet* ed *exequa-*

*tur* e ad ogni altra forma di assenso governativo per la pubblicazione ed esecuzione degli atti dell'autorità ecclesiastica.

L'*exequatur* ed il *placet* dell'autorità laica furono solo conservati per il conferimento degli assegni che, sul fondo per il culto amministrato dallo Stato, vengono fatti ai dignitari ecclesiastici; sicchè questi possono esercitare gli uffici inerenti alle loro cariche senza alcun consenso o riconoscimento da parte dello Stato ed hanno bisogno di questo riconoscimento solo per riscuotere le così dette temporalità. ossia gli onorari che alle cariche stesse sono annessi. Inoltre la legge mantiene una sola restrizione alla completa libertà di scelta lasciata alla Santa Sede per il conferimento delle cariche ecclesiastiche, cioè l'inibizione che esse siano nel territorio del regno, ad eccezione di Roma e delle sue sedi suburbicarie, attribuite a stranieri.

Però, se da un lato lo Stato si spogliò di tanti diritti, dall'altro esso tolse l'appoggio della sua forza coercitiva alla Chiesa, perchè l'art. 17 della legge, mentre sancisce che non si può in materia spirituale e disciplinare appellarsi alle autorità laiche contro gli atti dell'autorità ecclesiastica, aggiunge che non è riconosciuta od accordata alcuna esecuzione coatta agli atti di questa autorità, i quali perciò non vengono ad avere altra sanzione che quella loro accordata dalla coscienza dei fedeli.

Infine è attribuito alla giurisdizione civile la cognizione degli effetti giuridici che possono avere gli atti delle autorità ecclesiastiche, i quali sono dichiarati privi di effetto se contrari alle leggi dello Stato ed all'ordine pubblico, ovvero se ledono i diritti dei privati, e soggetti alle leggi penali se costituiscono reati.

Ho già accennato che il titolo secondo della legge sulle prerogative del pontefice può esser

giudicato come meno felice del primo. Evidentemente nella seconda parte della legge si è voluto risolvere il problema dei rapporti interni fra la Chiesa italiana e Stato italiano, inspirandosi moderatamente al concetto di libera Chiesa in libero Stato, del quale ho già parlato e che nel 1870 avea ancora molto prestigio. Ma in realtà il legislatore di allora, per quanto siasi sforzato di stabilire la separazione e l'indipendenza reciproca dei due poteri, rinunziando alle ingerenze dello Stato nella gerarchia e disciplina ecclesiastica e togliendo ad esse l'appoggio dello Stato, non vi è in massima parte riuscito.

Dappoichè, avendo colla legge stessa lo Stato riconosciuto ufficialmente la Chiesa, l'ha per questo solo fatto posto in una situazione eminentemente privilegiata; della quale la Chiesa stessa può meglio apprezzare e godere i vantaggi ora che sono stati sciolti i vincoli che legavano, ed in certo modo subordinavano, i membri della sua gerarchia allo Stato. Nè vale il dire che questo ha tolto nello stesso tempo all'autorità ecclesiastica il valido sussidio della sua forza coercitiva, del suo braccio secolare, poichè di fatto questo sussidio, per le condizioni mutate dei tempi, era quasi venuto meno e per ora, e per lungo tempo ancora, difficilmente potrà venire dalla Chiesa invocato. Malagevole era infatti verso la fine del secolo decimonono, e più malagevole è oggi, obbligare colla forza laici e chierici ad osservare quei precetti e quei canoni della Chiesa, ai quali essi per coscienza di fedeli e di sacerdoti spontaneamente non si sottomettono.

Infine non si può negare che, se veramente gli autori della legge sulle prerogative pontificie vollero col secondo titolo di questa tentare una applicazione anche parziale del sistema della libera Chiesa in libero Stato, essi attuarono il loro pro-

gramma in modo assai monco, o meglio non l'attuarono. Poichè la legge in fondo non è che un vero concordato, nel quale lo Stato si dimostra molto largo e liberale verso la Chiesa, e che ha inoltre il difetto grandissimo di essere affatto unilaterale e di vincolare perciò una sola delle due parti in causa. La Chiesa infatti, non avendo mai riconosciuta la legge delle guarentigie, la mette in pratica in tutte quelle disposizioni che ad essa giovano e, quando non è indispensabile, non si crede òbbligata ad osservarla in quelle altre disposizioni, che essa giudica nocive ai propri interessi.

Ma bisogna pure ricordare che nel 1870, all'indomani della nostra occupazione di Roma, sopratutto importava all'Italia che fossero tolte o ridotte al minimo le occasioni di attriti e contrasti fra Chiesa e Stato. E, considerato sotto questo punto di vista eminentemente politico, anche il secondo titolo della legge sancita il 13 maggio 1871 potrà essere approvato dallo storico del nostro diritto pubblico interno.

CONTUZZI F. P. — *Danni di guerra* . . . . L. 1 —
— *Rottura di relazioni diplomatiche* . . . . » 1 —
— *Rottura cavi sottomarini* . . . . . . » 1 —
CRESPOLANI R. — *La Cassazione penale nell'ordinamento giudiziario e nella procedura* . . . » 7 —
DE RUBEIS R. — *Denunzia* . . . . . . . » 2 —
EMILIANI F. — *Dell'insolvenza in materia civile e commerciale* . . . . . . . . . . » 2 —
FANTI I. — *Autentiche* . . . . . . . . » 1 —
— *I defetarii* . . . . . . . . . » 1 —
FOÀ F. — *Il contratto di riporto* . . . . . » 2 —
FORCESI G. G. — *Degradaz. e destituz. militare* . » 1 —
— *Feste da ballo* . . . . . . . . . » 1 —
FORMENTANO A. — *Esecutore testamentario* . . » 2 —
FORMICA G. — *Oltraggio al pubblico pudore* . . » 4 —
GABRIELLI A. — *Diritto di ritenzione* . . . » 2 —
GALANTE A. — *Il Beneficio ecclesiastico* . . . » 2 —
GAMBIRASIO L. — *Scrittura* . . . . . . » 2 —
— *Sedizione* . . . . . . . . . . » 2 —
GAROFALO R. — *La indennità alle vittime dei reati* . » 1 —
GIANNINI T. — *I contratti di associazione libraria* . » 1 —
— *Il diritto commerciale nella Storia e nella legislazione comparata* . . . . . . . . . » 2 —
GIANZANA P. — *Eredità* . . . . . . . . » 2 —
— *Casellario giudiziale* . . . . . . . » 3 —
— *Le seconde nozze nella legislazione italiana* . . » 3 —
GISMONDI A. — *L'oltraggio contro l'autorità* . . » 2 —
GUIDI G. — *Mestieri girovaghi* . . . . . . » 2 —
GUIDUGLI G. - *Inquisizione* . . . . . . » 2 —
INGROSSO G. — *Cumulo d'impieghi, di pensioni e d'assegni* . . . . . . . . . . . » 2 —
- *Giunta d'arbitri* . . . . . . . . . » 3 —
LA CAVA G. — *Costruzioni sul suolo pubblico* . . » 2 —
— *Credito marittimo* . . . . . . . . » 2 —
— *Il culto e i suoi elementi* . . . . . . » 2 —
LECCI A. -- *Concetti giuridici e norme pratiche a proposito del contrabbando di guerra* . . . . » 1 —
LONGHI S. — *La riprensione giudiziale e l'evoluzione delle pene morali* . . . . . . . . » 4 —
LUÈ G. B. — *Del protettorato internazionale* . . » 2 —
— *Azione popolare* . . . . . . . . » 4 —
— *Esposti* . . . . . . . . . . . » 3 —
MARINI A. — *Mandato alle liti* . . . . . . » 2 —
MARONI C. — *Le fedi parrocchiali* . . . . » 1 —
— *Fede e omaggio* . . . . . . . . » 1 —
MARRACINO A. — *Azione revocatoria o pauliana (diritto romano)* . . . . . . . . . » 4 —
MESSA G. C. — *Dell'infamia secondo il diritto romano* » 1 —
— *L'ingenuitas nel diritto romano* . . . . » 2 —
— *Institutiones* . . . . . . . . . . » 2 —
— *La procedura romana degli « Interdicta »* . . » 2 —
MICELI V. — *Inchieste parlamentari* . . . . » 1 —